



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada



Annual Report **2008–2009**

Maximizing Compliance for
Greater Transparency

The Office of the Information Commissioner of Canada
7th Floor, Place de Ville, Tower B
112 Kent Street
Ottawa ON K1A 1H3

Tel.: 613-995-2410
Toll-free: 1-800-267-0441
TDD: 613-947-0388
Fax: 613-947-7294

Email: general@oic-ci.gc.ca
Website: www.oic-ci.gc.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2009
Cat. No. IP1-2009
ISBN 978-0-662-06783-2



Printed on paper containing over 10% total recovered fibre. All post consumer fibre.

Maximizing Compliance for **Greater Transparency**



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada



June 2009

The Honourable Noël A. Kinsella
Speaker of the Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Speaker,

I have the honour to submit to Parliament, pursuant to section 38 of the *Access to Information Act*, the annual report of the Information Commissioner, covering the period from April 1, 2008, to March 31, 2009.

Yours sincerely,

Robert Marleau



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada



June 2009

The Honourable Peter Milliken, MP
Speaker of the House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Speaker,

I have the honour to submit to Parliament, pursuant to section 38 of the *Access to Information Act*, the annual report of the Information Commissioner, covering the period from April 1, 2008, to March 31, 2009.

Yours sincerely,

Robert Marleau

CONTENTS

| | |
|--|----|
| MESSAGE FROM THE COMMISSIONER..... | 1 |
| ABOUT THE OFFICE | 3 |
| COMPLAINTS AND INVESTIGATIONS | 5 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| 1. HIGHLIGHTS 2008-2009..... | 7 |
| 2. THE NEW BUSINESS MODEL | 10 |
| An improved investigative process..... | 10 |
| Strategic use of systemic actions..... | 14 |
| Maximizing compliance..... | 14 |
| 3. INVESTIGATING COMPLAINTS..... | 16 |
| Facts and figures..... | 16 |
| Noteworthy investigations | 20 |
| 4. ADDRESSING PERFORMANCE AND SYSTEMIC ISSUES..... | 26 |
| Reviews (report cards)..... | 26 |
| Identification of issues | 28 |
| Systemic investigations..... | 29 |
| 5. ADVANCING THE CASE FOR TRANSPARENCY BEFORE THE COURTS | 32 |
| Progress on ongoing cases..... | 32 |
| New cases..... | 37 |
| 6. ADVOCATING FOR LEGISLATIVE REFORM | 42 |
| 7. ENHANCING OUR INFORMATION MANAGEMENT CAPACITY | 44 |
| IM/IT renewal | 44 |
| Records management..... | 44 |
| Access to Information and Privacy Secretariat | 45 |
| Complaints to the Information Commissioner ad hoc | 46 |
| 8. PROMOTING REQUESTERS' RIGHTS | 47 |
| Communications and special events..... | 47 |
| Advice and consultations..... | 47 |
| Parliamentary relations | 48 |
| International activities | 48 |
| Partnerships | 49 |
| 9. RENEWING OUR OFFICE..... | 50 |
| Review of resources | 50 |
| Human resources | 50 |
| Internal audit | 50 |
| 10. THE YEAR AHEAD | 51 |
| Follow-ups and system monitoring | 51 |
| Strengthening capacity and accountability..... | 51 |
| Web-enhanced information and proactive disclosure | 52 |
| Consultations and partnerships..... | 52 |
| APPENDIX 1. REPORT OF THE INFORMATION COMMISSIONER AD HOC | 53 |
| APPENDIX 2. ONGOING COURT CASES | 55 |
| APPENDIX 3. AMENDMENTS AND PROPOSED AMENDMENTS TO THE ACCESS TO INFORMATION ACT | 56 |

MESSAGE FROM THE COMMISSIONER

When I was appointed Information Commissioner two years ago, the Office of the Information Commissioner faced a similar problem to that affecting the entire access to information system: an ever-increasing inventory of files carried over from year to year.

I immediately initiated major structural and operational changes to better address the challenges that were limiting our work and to eradicate once and for all the inventory built up over the years. In 2008–2009, we formalized and fine-tuned our new way of doing business and, as the year ended, our new investigative process was starting to show results. We also developed and refined other management strategies to ensure we have the proper skills and resources to effectively carry out our mandate over the next five years.

More importantly, we looked closely at how we could best improve the performance of the access to information system. I have said repeatedly that the compliance model inherent in the Act is weak. Currently, there are few incentives to comply with the Act's requirements, and even fewer consequences for not doing so. Our new business model will allow us to effectively use the various tools at our disposal to maximize our influence on institutional compliance with the law.

Still, much more is needed to bring about a true culture of openness and transparency, and allow Canada to regain its status as a leader in the area of access to information.

July 2008 marked the 25th anniversary of the *Access to Information Act* on a rather bittersweet note. It was a moment to celebrate the important democratic leap Canada took in 1983 when it gave citizens the right of access to information held by federal institutions. At the same time, the occasion highlighted just how much the legislation lags behind standards established by other countries and other Canadian jurisdictions. The Act is still framed within the reality that prevailed a quarter of a century ago. It does not take into account the massive technological changes that have completely reconfigured the information landscape.

In March 2009, I presented a series of legislative recommendations to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. These recommendations are meant as an initial effort to meet, without delay, the urgent challenges of modernizing the Act and strengthening the compliance model.

To move forward, strong, concerted leadership is required, now more than ever, from all quarters and all levels. Parliamentarians remain critical players, as they continue to press the government for legislative reform. The President of the Treasury Board, as the designated minister under the Act, must provide the political leadership to change a transparency adverse culture.



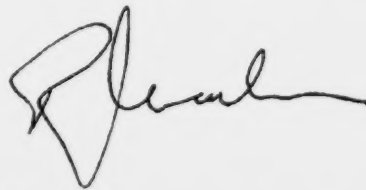
The Treasury Board Secretariat—as the organization responsible for ensuring that federal institutions fulfill their responsibilities under the Act—needs to provide institutional leadership guidance with clear performance objectives, explicit directives and adequate financial support and resources.

Within institutions, executive leadership is crucial to how well institutions fulfill their obligations under the Act. All ministers, deputy ministers and heads of agencies throughout the system must commit to the required cultural change. Through appropriate delegation of authority, access to information directors must be empowered to act in the true spirit of the legislation.

A rejuvenated, reorganized and better funded Office of the Information Commissioner also stands ready to fulfill the vision the Honourable Francis Fox set out in the parliamentary debates leading up to the adoption of the *Access to Information Act*. During the second reading debate in the House of Commons in 1981, he said: "I expect the office of the information commissioner to become over time more than an

information ombudsman, more than an access advocate. I expect it to be the heart of the system." This can only fully happen with legislative reform.

In closing, I wish to acknowledge the professionalism and dedication my staff has demonstrated through a period of radical change and scarcity. I also want to pay tribute to the memory of former Information Commissioner Dr. John Grace whose impassioned pleas for reform, 15 years ago, still resonate today. Dr. Grace set the bar high in the defence of the citizen's right to know. Unfortunately, successive governments have chosen to ignore his recommendations and those of the commissioners who followed him. How much longer will Parliament stand by and tolerate this pervasive neglect and the attrition of a fundamental democratic right?

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Marleau', with a stylized, looped initial 'R' and a long, horizontal flourish extending to the right.

Robert Marleau

Information Commissioner of Canada

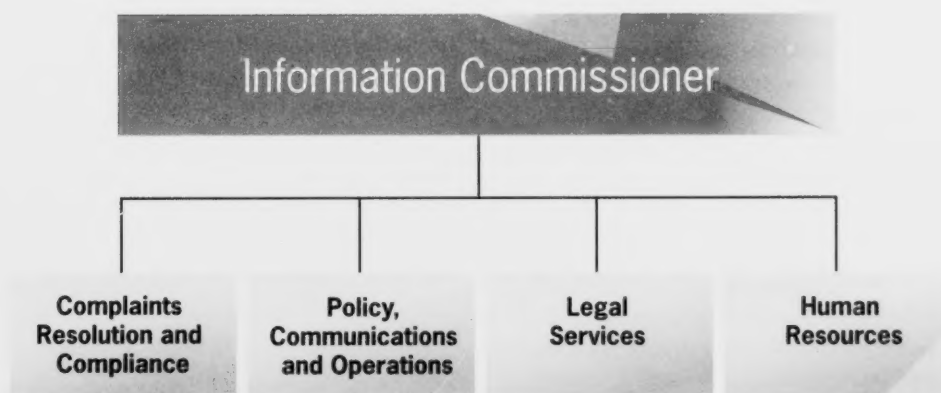
ABOUT THE OFFICE

WHO WE ARE

The **Information Commissioner** is an officer of Parliament and ombudsman, appointed by Parliament under the *Access of Information Act*, Canada's freedom of information legislation. The Commissioner reviews the complaints of individuals and organizations who believe that federal institutions have not respected their rights under the Act. The Commissioner also promotes access to information in Canada.

Canada's fourth and current Information Commissioner, Robert Marleau, began his term on February 1, 2007. Before taking up the position, Mr. Marleau served Parliament for 31 years, 13 of them as Clerk of the House of Commons. He was interim Privacy Commissioner in 2003.

The Commissioner is supported in his work by the **Office of the Information Commissioner**, an independent public body set up in 1983 under the *Access to Information Act* to respond to complaints from the public about access to government information.



WHAT WE DO

Investigating complaints

We thoroughly and fairly investigate complaints about federal institutions' handling of access to information requests. We use mediation and persuasion to resolve them. We bring cases to the Federal Court of Canada when they involve important principles of law or legal interpretation.

Promoting access to information and transparent and open government

We encourage federal institutions to disclose information as a matter of course and to respect Canadians' rights to request and receive information, in the name of transparency and accountability.

We actively make the case for greater freedom of information in Canada through targeted initiatives such as Right to Know Week, and ongoing dialogue with Canadians, Parliament and federal institutions.

The Office has 82 full-time employees. It is divided into four main branches.

- The Complaints Resolution and Compliance Branch carries out investigations and dispute resolution efforts to resolve complaints.
- The Policy, Communications and Operations Branch assesses federal institutions' performance under the Act, conducts systemic investigations and analyses, provides strategic policy direction for the Office, leads the Office's external relations with the public, the government and Parliament, and provides strategic and corporate leadership in the areas of financial management, internal audit and information management.
- The Legal Services Branch represents the Commissioner in court cases and provides legal advice on investigations, and legislative and administrative matters.
- The Human Resources Branch oversees all aspects of human resources management and provides advice to managers and employees on human resources issues.

COMPLAINTS AND INVESTIGATIONS

Under the *Access to Information Act*, anyone who makes a request for information to a federal institution and is dissatisfied with the response or the way it was handled has the right to complain to us.

One common reason for complaints is the time it takes an institution to respond to a request. Federal institutions have 30 days to do so but they may extend that time for a number of reasons—for example, when they have to search a large number of records, consult other federal institutions or notify third parties—and they must notify requesters of these extensions within the initial 30 days. Requesters may file complaints about this notice, about the length of extensions or because they feel, generally, that the process is taking too long.

We receive complaints that fall into three broad categories:

Administrative complaints

- Extensions: The institution extended the time it required to process the request.
- Delays: The institution failed to provide access to the information within the time limit set out in the Act.
- Fees: The fee the institution proposed to charge was unreasonable.
- Miscellaneous complaints, including the following:
 - Access to records: The institution did not give the requester an opportunity to examine the information.
 - Official language of choice: The institution did not provide the information in the requester's official language of choice.
 - Alternative format: The institution did not provide the information in an alternative format that a person with a sensory disability could use.
 - Other matters: This includes complaints about any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

Refusal complaints

- Exemptions: The institution withheld the records under specific provisions of the Act, for instance: the information was obtained in confidence from foreign governments; the information relates to the safety of individuals, national security or commercial interests; the records contain personal information; or the information will be published within the next 90 days.
- No records: The institution found no documents relevant to the request.
- Incomplete response: The institution did not provide all the information it was required to release that matched the request.
- Excluded information: The institution did not disclose information that is excluded from the Act, such as publications, library or museum material.

Cabinet confidence exclusion complaints

- Access to records refused: The institution did not disclose a document that contains a Cabinet confidence, which is excluded from the Act. The Commissioner cannot review such records.

The Act requires that we investigate all the complaints we receive and that those investigations be thorough, unbiased and conducted in private. Although there is no deadline in the law for when we must complete our investigations, we strive to carry them out as quickly as possible.

The Commissioner has strong investigative powers. However, the Commissioner may not order a complaint to be resolved in a particular way, relying instead on persuasion to settle disputes. When an institution does not follow a recommendation on disclosure of information, the Information Commissioner can, with the consent of the complainant, ask for a review by the Federal Court of Canada.

INTRODUCTION

After a year of regrouping and redefining the direction we needed to take to respond to the challenges brought on by our changing business environment, we in the Office of the Information Commissioner streamlined and fine-tuned our investigative process in 2008–2009 to maximize efficiency. We then turned our gaze outward to see how, given our resources, we could best encourage federal institutions to comply with the *Access to Information Act* and be increasingly accountable and transparent.

Chapter 1 of this annual report offers highlights of our work in 2008–2009.

Chapter 2 presents our new business model. It explains how we have adjusted our investigative process to maximize efficiency and timeliness and to resolve all ongoing cases carried over from previous years. It also explains the course of action that we have taken, and the tools we are using, to widen the influence of our findings, actions and expertise.

Chapter 3 provides a detailed account of our investigative performance in 2008–2009, including basic facts, figures and graphs, with a sample of noteworthy investigations.

Chapter 4 focuses on how we address performance and systemic issues. It briefly reviews the results of our latest report cards process and provides an account of two recent systemic investigations.

Chapter 5 presents important court cases in which the Information Commissioner intervened or that raised interesting legal and constitutional issues related to access to information. These cases serve to highlight the Information Commissioner's position on various issues in an effort to be as transparent and to provide as much guidance as possible to all stakeholders.

Our recommendations to modernize and strengthen the *Access to Information Act* form the basis of *Chapter 6*.

The Information Commissioner presented these recommendations to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in March 2009 as part of our efforts to impress upon the government the urgent need for change.

Chapters 7 to 9 explain our internal strategies with respect to information management and technology, communications, and financial and human resources. These strategies share the goal of ensuring that we have the proper resources, skills and tools to carry out our mandate in the most efficient manner, while providing excellent client service. *Chapter 7* also included our own report card on how well we handled the access to information requests we received in 2008–2009.

Finally, *Chapter 10* looks to the future—how we will follow up on commitments from institutions and on our own, and how we will further strengthen our organizational capacity as well as our relations with partners and stakeholders.

1. HIGHLIGHTS 2008–2009

This year, we in the Office of the Information Commissioner focused on further streamlining and fine-tuning our investigative process while promoting greater institutional compliance with the *Access to Information Act* and addressing the need for legislative reform.

BUSINESS MODEL

In 2008–2009, we developed a new business model with the following goals:

- to streamline our investigative process to increase efficiency and timeliness, which will also help us to

eliminate the inventory of cases accumulated over time and prevent its recurrence;

- to adopt a strategic and proactive approach to addressing systemic non-compliance; and
- to use a spectrum of tools that support our investigative and systemic actions to maximize compliance.

Summary of caseload

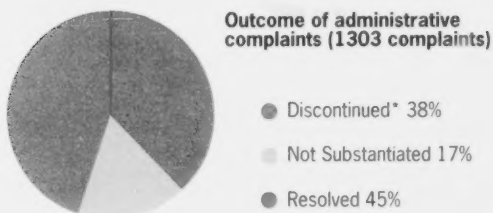
| | 2006–2007 | 2007–2008 | 2008–2009 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Complaints received | | | |
| Complaints carried over from the previous year | 1,453 | 1,420 | 2,293* |
| New complaints | 1,317 | 2,387 | 2,018 |
| Complaints cancelled during the year | 82 | 108 | 28** |
| Complaints pending at year-end | 1,420 | 2,318* | 2,513 |
| Outcome of complaints | | | |
| Complaints discontinued during the year | 449 | 108 | 652 |
| Complaints completed during the year with findings | 819 | 1,273 | 1,118 |
| Total of complaints closed during the year | 1,268 | 1,381 | 1,770 |
| Commissioner-initiated complaints | | | |
| Complaints carried over from the previous year | 423 | 237 | 0 |
| New complaints | 393 | 0 | 1 |
| Complaints closed during the year | 579 | 237 | 0 |
| Complaints pending at year-end | 237 | 0 | 1 |
| Report cards initiated during the year | 17 | 10 | *** |

* Figure adjusted after year-end to avoid duplication – 25 complaints received at the end of March 2008 were registered at the beginning of April 2008.

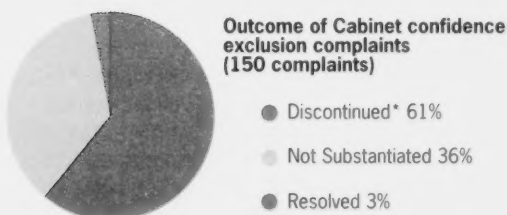
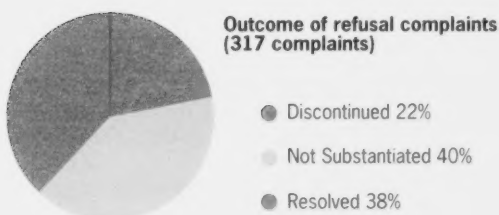
** We stopped using the “cancelled” category in June 2008 when we set up our new intake process. These 28 complaints were cancelled before this change was made. In the past, a complaint was registered upon receipt and then cancelled after we determined that it was not valid under the Act (for example, when it was made beyond the time allowed, or the complainant withdrew or abandoned it before the investigation began). As of June 2008, we register a complaint once we review it and obtain, where necessary, sufficient information to determine that it is a valid complaint. A complaint that is found not to be valid is now treated as a general enquiry.

*** The 2007-2008 report cards were completed during the following fiscal year and published in February 2009.

Outcome by type of complaint, 2008–2009



*290 complaints discontinued by a single complainant



*Change in policy for registering Cabinet confidence complaints resulted in 82 discontinued complaints

NOTEWORTHY INVESTIGATIONS

In addition to responding to access to information requests in a timely manner, institutions have an obligation to make every reasonable effort to help requesters get the information they seek. A number of our investigations in 2008–2009 uncovered instances of institutions not fully living up to their duty to assist requesters.

COURT CASES

The year 2008–2009 saw progress on several important court cases, including three cases pertaining to records held within ministers' offices or the Prime Minister's office; the Information Commissioner has appealed the Federal Court's decisions in these cases. The Commissioner has also become a party to a Federal Court review of the Canadian Broadcasting Corporation's failure to respond to a large number of access requests submitted in the fall of 2007. In addition, the Commissioner has asked permission to intervene in a case before the Supreme Court of Canada involving the constitutionality of a section of Ontario's freedom of information legislation.

PERFORMANCE AND SYSTEMIC ISSUES

In 2008–2009 we introduced our new methodology for the report cards process, through which we assess the performance of selected institutions in responding to access requests. The process conducted in 2008–2009 painted a poor picture of institutional performance, particularly in terms of delays and extensions.

The process also proved effective in identifying systemic issues that adversely affect the access to information system, including: widespread deficiencies in information

management, the prevalence of extensions, the negative impact of the consultation process, chronic gaps in human resources capacity and training, and a lack of effective executive leadership. We made a number of recommendations to the institutions surveyed and to the Treasury Board Secretariat to address these issues and help the institutions improve their performance.

We also did considerable work on two other systemic investigations—one resulting from a complaint by the Canadian Newspaper Association about delays and another about the discontinuance of the Coordinated Access to Information Request System.

LEGISLATIVE REFORM

Based on ongoing consultations with a wide range of stakeholders and experts in the field, the Information Commissioner presented 12 recommendations to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in March 2009 to meet the urgent need to modernize the Act. These recommendations fall under the following themes: parliamentary review, providing a right of access to all, strengthening the compliance model, public education, research and advice, coverage and timeliness.

INFORMATION MANAGEMENT

We conducted a thorough assessment of our information management capacity and developed a comprehensive long-term information management and information technology (IM/IT) strategy designed to provide us with better tools and processes to carry out our investigations, handle access requests, and improve productivity and service delivery. As part of this initiative, we have developed procedures on how to manage and dispose of the huge volume of files associated with the thousands of investigations which we have carried out since 1983. IM/IT renewal efforts have also contributed to improving overall IT security, stability and management.

ACCESS TO INFORMATION AND PRIVACY REQUESTS

In 2008–2009, we received 113 requests under the *Access to Information Act*, and completed 109 of them within the year. We also received two requests under the *Privacy Act*, one of which we completed during the year. These figures represent an increase both in the number of requests received (20 percent) and in the resulting workload (414 percent). Despite this surge, we were able to maintain our record of responding fully within statutory timelines, while doing our best to assist requesters.

We were notified of 13 complaints about how we handled access requests. The Commissioner ad hoc, the Honourable W. Andrew MacKay, who independently investigates these cases, closed seven requests in 2008–2009, declaring six of them to be not substantiated. His annual report is annexed to our report.

PROMOTING THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION

We use different means to maximize our influence on institutional compliance and promote requesters' right of access to information. The 25th anniversary of the Act in 2008 and Canada's Right to Know Week provided us with opportunities to enhance our communications, and to organize or take part in a number of special events. We provided advice and worked in collaboration with various access to information players, both at home and abroad, to share our unique perspective and further the cause of freedom of information.

2. THE NEW BUSINESS MODEL

Our 2007–2008 annual report set a bold new direction for the Office of the Information Commissioner.¹ This new direction involved making profound institutional changes to address inherent weaknesses that were significantly limiting our ability to do our job and to provide top-notch client service. We followed up in 2008–2009 with the introduction of a new business model tailored to meet our unique needs and challenges.

One of the major challenges we faced was a large and long-standing backlog of complaints. Despite considerable efforts over the years to reduce this inventory, the situation reached a critical point by the end of 2007–2008, due to the unprecedented number of complaints we received that year. This sudden increase put unmanageable pressures on operations, and it became evident that we had to change the way we worked or we would be unable to deliver on our mandate.

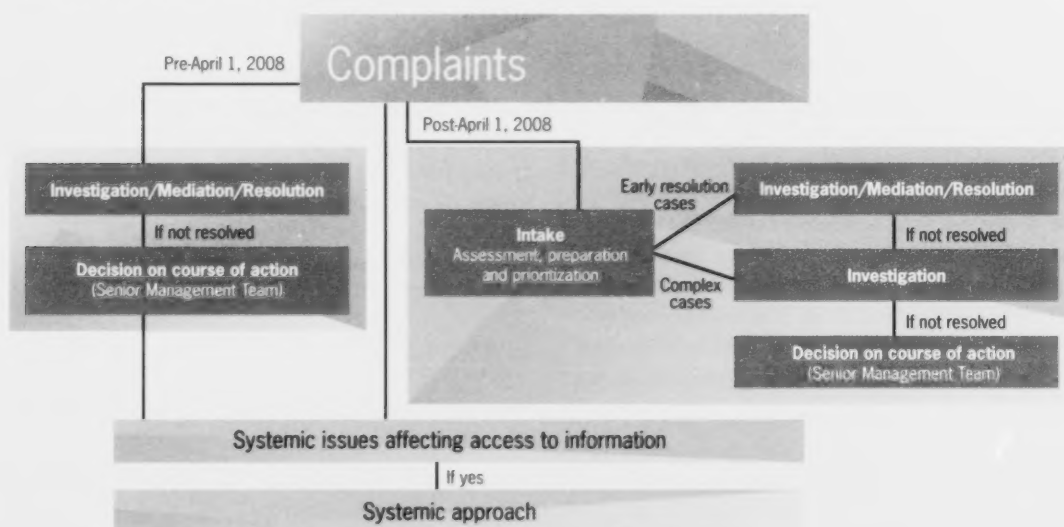
In 2008–2009, we developed a new business model to meet these challenges, and with the following goals:

- to streamline our investigative process to increase efficiency and timeliness so we can eliminate the inventory and prevent it from recurring;

- to adopt a strategic and proactive approach to addressing systemic issues and non-compliance; and
- to use a spectrum of tools that support our investigative and systemic actions to maximize compliance.

An improved investigative process

We undertook a critical exam of our key business processes and productivity levels based on case type and complexity, and did significant business re-engineering, to address case management issues that have contributed to the growing inventory. We introduced the resulting streamlined investigative process in the fall of 2008–2009 (see diagram below).



¹ For more information, go to www.oic-ci.gc.ca/reports/2007-2008-e.asp

PRE-APRIL 1, 2008 CASES

Our goal is to eliminate the older inventory of 1,594 cases by March 31, 2010. A multi-disciplinary team of experienced employees reviewed these cases and recommended the best strategies for completing them expeditiously. We then established a dedicated team, the Strategic Case Management Team, to implement these strategies, working closely with complainants and institutions. The team first worked on administrative complaints that it could complete quickly. This brought immediate and substantial results: in only four months, the team completed 489 cases, representing a 31 percent decrease in the inventory (see Chapter 3).

POST-APRIL 1, 2008 CASES

For post-April 1, 2008 cases, we now take a three-step approach.

First, to ensure that investigators do not spend time on administrative tasks—such as setting up files, delivering the notice of intent to investigate to the institution, and gathering initial information—, we process complaints through the **Intake Unit**. This unit does the initial assessment and preparation of complaints to be investigated. It reviews

documentation related to the original access request and gathers information from the complainant and the institution to undertake the initial assessment. It also ensures that the complaint is made in accordance with the Act before it is processed any further.

MOVING QUICKLY ON PRIORITIES

One group of complaints involved access requests submitted to various institutions where extensions were taken. Using our new procedures, the Intake Unit determined that there was the possibility of significant loss of rights which could result from delays. The cases were immediately assigned on a priority basis.

The Intake Unit prioritizes cases that can be resolved quickly and easily, according to a set of criteria (see checklist on next page). It also identifies administrative efficiencies in the processing of complaints both for ourselves and for institutions with which we interact.

CANDIDATES FOR EARLY RESOLUTION?

Administrative complaints

These complaints involve, for example, extensions, fees (particularly for photocopies), deemed refusals (delays beyond the times set out in the Act), and misdirected requests.

Exclusions

These complaints involve records to which the Act does not apply, such as those placed in library and archives for public use.

Mandatory exemptions

All complaints involving mandatory exemptions and those involving discretionary exemptions, when the file involves a low number of records, all of which are readily available. (Information may be exempted when, for example, it may compromise the safety of an individual. Personal information is also exempted.)

Other considerations

These include the probability of resolution and the location of the institution.

WHAT'S THE PRIORITY?

Urgency

Are there crucial deadlines to meet, such as those for court cases?
Is there a risk of loss of rights, or are broader human rights at stake?
Are there concerns for public safety?

Impact

Does the case affect the public interest?
Are there systemic issues involved?
Does the file centre on national security or government accountability?
Is there judicial interest?

Nature of the complaint

Is it an administrative complaint or one about a refusal due to an exemption or exclusion?
How complex is the case?
What volume of records is involved?
What is the subject matter?

Other considerations

Is the statutory duty to assist at issue?
How long has the file been registered?
What are the complainant's priorities?
Is there parliamentary interest?

Second, the **Early Resolution Unit** investigates cases that have been earmarked for early resolution by the Intake Unit. Through mediation and negotiation, it attempts to reach an early resolution of complaints to the satisfaction of the complainant and the institution.

EARLY RESOLUTION THROUGH NEGOTIATION

A case of multiple complaints from a single requester about time extensions emphasizes the benefits of an early resolution mechanism involving flexible approaches and alternative dispute resolution methods.

A complainant alleged that time extensions ranging from 240 to 365 days that the Canada Revenue Agency (CRA) invoked in 54 cases were excessive.

The extensions were invoked under paragraph 9(1)(a) of the Act, which means they must meet two criteria: that the request is for a large volume of records, or requires a search through a large volume of records, and that, consequently, meeting the original time limit would unreasonably interfere with operations.

In this case, CRA took the view that, because the complainant submitted multiple requests and was therefore responsible for a large percentage of the access to information office's workload, it had little option but to claim extensions in order to be able to process all of the requests.

All 54 complaints were assigned to one investigator, with the Early Resolution Unit, who met with CRA officials on a number of occasions to discuss their rationale for invoking these extensions. Through concerted efforts and negotiations with both the institution and the complainant, we were able to conclude our investigation within one week after receiving all pertinent documents from the institution. The complaints were resolved to everyone's satisfaction.

Third, we assign cases that do not qualify for early resolution, or those for which early resolution was not successful, to the **Complaints Resolution and Compliance team**. These more complex cases are advanced based on the priority established by the Intake Unit.

Our approach aims at achieving satisfactory results through mediated or negotiated outcomes, as early as possible in the review, and avoiding the need for more drastic, adversarial proceedings, which are both costly and time-consuming. However, for institutions that disregard the law or fail to take advantage of alternative case resolution, we will take the necessary action to respond to non-compliance.

NEW STREAMLINED APPROACHES FOR CABINET CONFIDENCES

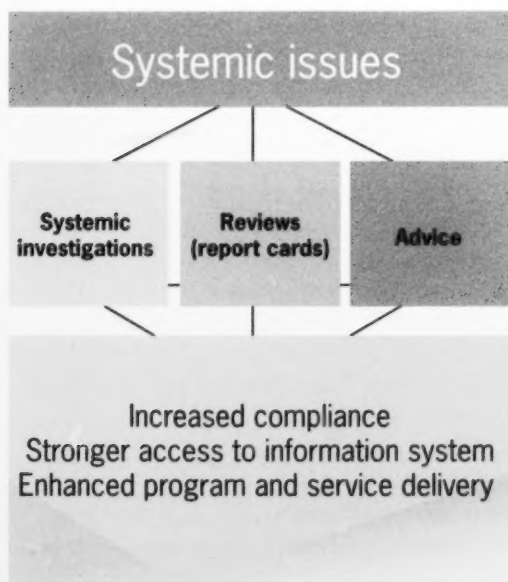
The Intake Unit reviewed processes in relation to complaints involving Cabinet confidences. Previously, we would open separate investigative files with the originating institution and the Privy Council Office's (PCO) access to information office, which would in turn notify Cabinet Confidences Counsel. The Counsel, which is responsible for verifying that records qualify as Cabinet confidences, would then contact the originating institution to initiate a second review of the records at issue.

Under a new, streamlined approach, we forward a copy of the notice of intent to investigate to the Counsel, with which we then work directly. We no longer initiate a separate complaint against PCO. This means that PCO's access to information office is no longer automatically involved and no longer needs to report the fact that it received complaints with respect to Cabinet confidences emanating from other institutions. This approach eliminates duplication of files among offices within PCO and the institution.

We decided to discontinue such duplicate complaints against PCO (82) and simply investigate the Cabinet confidence complaints made against the originating institutions. As a result, we have eliminated duplication and unnecessary administrative actions in our own office.

Strategic use of systemic actions

Many compliance problems cannot be solved adequately when treated in isolation, independent of the larger issues affecting the access to information system. To effect greater compliance across federal institutions and to reduce the number of complaints we receive, we approach certain problems with a more strategic and proactive approach. By integrating key information, observations and conclusions drawn from our own experience and that of our stakeholders, we can suggest more effective solutions and achieve better results.



As preventative or proactive actions, we review complaints and extension notices (for time extensions taken beyond 30 days) to identify systemic issues, or undertake a systemic investigation to formally address a problem hindering access to records of federal institutions. We

also review and grade the performance of federal institutions in complying with the *Access to Information Act*. These assessments are called "report cards." These reviews provide information about the challenges, weaknesses, strengths of the federal institutions, and assesses what progress has been achieved. (More information on report cards and systemic issues is provided in Chapter 4.)

These actions enable us to develop expert and independent advice about the access to information implications of legislation, jurisprudence, regulations and policies. The Commissioner can then bring this unique perspective regarding access to information to parliamentarians, public servants, federal government institutions and the Canadian public.

Maximizing compliance

In a context of limited resources, maximizing compliance is sometimes best achieved through the use of a variety of tools that are interdependent and that also complement investigations and systemic actions. General application tools involve ongoing proactive efforts, directed at a broad range of stakeholders, to promote requesters' rights and develop partnerships. The aim is clearly to prevent non-compliance and to facilitate compliance. In contrast, specific application tools are directed toward individual parties in specific circumstances that result in or could lead to non-compliance.

To promote compliance, it is important that officials who are involved in the access to information process understand the basic principles and requirements of the legislation and related policies. They must also be aware of citizens' expectations regarding what government information should be available to them and how it should be disseminated in an increasingly sophisticated electronic environment. It is equally important that requesters be aware of and understand their rights and how to exercise them. Collaboration with important stakeholders at all levels is key for achieving these objectives. The Information Commissioner is the critical link between all players and can promote compliance through information and strategic partnerships.

In cases of potential or alleged situations of non-compliance, conducting investigations into matters affecting access rights often reaps the benefit of encouraging parties to comply without resorting to more drastic actions. Mediation and negotiation generally produce mutually satisfactory results that are less costly and less time-consuming than adversarial measures. However, it is important to note that means

of suasion and resolution are balanced with the full range of adversarial tools at the disposal of the Commissioner in cases where vigorous enforcement is necessary to ensure compliance with the legislation.

The table below shows how our activities work together to achieve the greatest impact to maximize compliance.

Compliance continuum

| Compliance through information and partnerships | Facilitating compliance | Responses to non-compliance | |
|---|--|---|---|
| | | Suasion and resolution | Adversarial |
| <ul style="list-style-type: none"> • Annual and special reports to Parliament • Advice and representations to Parliament • News releases and media interviews • Speeches, presentations, information sessions and seminars • Input and representations to Central Agencies (e.g. the Treasury Board Secretariat) • Participation at access to information community events • Liaison with federal, provincial, territorial and international information and privacy commissioners • Liaison with national and international freedom of information communities and civil society groups • International parliamentary assistance • Website, blogs and podcasts • Right to Know Week | <ul style="list-style-type: none"> • Review of complaints to identify systemic issues • Systemic investigations (proactive) • Report cards • Review of extension notices • Consultations with access to information stakeholders, including institutions and users • Compliance programs • Case summaries and Commissioner's findings • Reference guides, information notices and best practices • Investigation guidelines (GRIDS) • Training | <ul style="list-style-type: none"> • Investigations and systemic investigations (reactive) • Early resolution • Well-founded complaints accepted • Commissioner-initiated complaints • Mediation and negotiation • Informal representations to senior officials • Commissioner's interpretations of policy positions • Reports of findings and recommendations • Special reports to Parliament | <ul style="list-style-type: none"> • Exercise of formal powers (e.g. subpoenas and hearings) • Non-resolved complaints • Federal Court actions • Interventions in court • Referrals for prosecutions |
| GENERAL APPLICATION | | SPECIFIC APPLICATION | |

3. INVESTIGATING COMPLAINTS

A core activity of our mandate is to review the complaints of individuals and organizations who believe that federal institutions have not complied with their access to information obligations. As explained in the previous chapter, we streamlined our investigative process in 2008–2009 to increase efficiency and timeliness. A key priority was to reduce cases accumulated prior to April 1, 2008 and to prevent the recurrence of large inventories in the future.

The charts and figures in this chapter set out our complaints caseload for 2008–2009 from three perspectives: the complaints we registered, the work we did to process them and the outcomes of our investigations. They also illustrate how our new investigative process, which was fully implemented in mid-November 2008, has contributed to substantially reducing our pre-April 1, 2008 inventory.

In addition, while working toward decreasing our turnaround times, we introduced changes in our intake procedures to reduce any unnecessary delays and allow our investigators to concentrate on investigations without being distracted by administrative functions. We also notify all parties earlier in the process, which gives institutions an opportunity to begin addressing the complainant's issues at an earlier stage.

Facts and figures

Table 1 summarizes our caseload for 2008–2009 and compares it to the two previous years. It shows the extent

of the challenge we were facing at the beginning of the year with a total of 2,293 cases carried over from the previous year. This carry over partially resulted from the surge in the number of new complaints we experienced in 2007–2008—an increase of more than 80 percent over the previous year—which has since remained roughly at the same level.

We also registered 2,018 new cases in 2008–2009. Despite this substantial workload and limited investigative resources, we were able to close 1,770 complaints in 2008–2009, compared to 1,381 complaints in 2007–2008.

More importantly, as suggested by Figure 1, there are promising signs that, starting in August 2008, the implementation of our new investigative process has contributed to halting the growth of our inventory of ongoing cases.

Table 1. Summary of caseload, 2006-2007 to 2008-2009

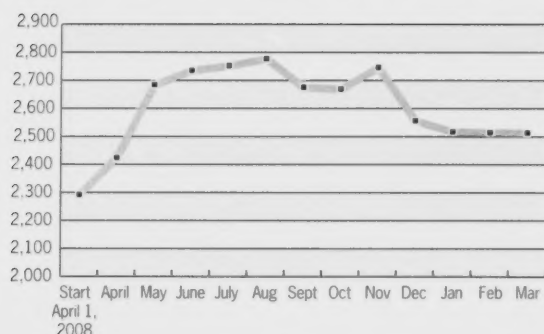
| | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Complaints received | | | |
| Complaints carried over from the previous year | 1,453 | 1,420 | 2,293* |
| New complaints | 1,317 | 2,387 | 2,018 |
| Complaints cancelled during the year | 82 | 108 | 28** |
| Complaints pending at year-end | 1,420 | 2,318* | 2,513 |
| Outcome of complaints | | | |
| Complaints discontinued during the year | 449 | 108 | 652 |
| Complaints completed during the year with findings | 819 | 1,273 | 1,118 |
| Total of complaints closed during the year | 1,268 | 1,381 | 1,770 |
| Commissioner-initiated complaints | | | |
| Complaints carried over from the previous year | 423 | 237 | 0 |
| New complaints | 393 | 0 | 1 |
| Complaints closed during the year | 579 | 237 | 0 |
| Complaints pending at year-end | 237 | 0 | 1 |
| Report cards initiated during the year | 17 | 10 | *** |

* Figure adjusted after year-end to avoid duplication—25 complaints received at the end of March 2008 were registered at the beginning of April 2008.

** We stopped using the "cancelled" category in June 2008 when we set up our new intake process. These 28 complaints were cancelled before this change was made. In the past, a complaint was registered upon receipt and then cancelled after we determined that it was not valid under the Act (for example, it was made beyond the time allowed or the complainant withdrew or abandoned it before the investigation began). As of June 2008, we register a complaint once we review it and obtain, where necessary, sufficient information to determine that it is a valid complaint. A complaint that is found not to be valid is now treated as a general enquiry.

*** The 2007-2008 report cards were completed during the following fiscal year and published in February 2009.

Figure 1. Trends in the status at month end of the inventory of all active complaints, 2008–2009*



* This inventory includes one Commissioner-initiated complaint

NEW COMPLAINTS IN 2008–2009

As in previous years, the complaints we received in 2008–2009 fell into three broad categories: administrative complaints, refusal complaints and complaints related to exclusions for Cabinet confidences.

- Administrative complaints generally pertain to time extensions or delays from institutions in responding to access requests, or to the fees they propose to charge.
- Refusal complaints include cases of exemptions—where an institution withheld information under specific provisions of the Act—, incomplete responses or requests for which no relevant documentation was found.
- Cabinet confidence exclusion complaints relate to situations where access to records was refused because they contain Cabinet confidences, which are excluded from the Act and which, consequently, institutions may not release.

Figure 2 sets out the complaints we registered in 2008–2009 according to these three categories. Of the 2,019 new complaints (2,018 complaints registered and one Commissioner-initiated complaint), 52 percent were administrative complaints—a relatively high percentage which demonstrates the persistence of system-wide or recurrent issues.

Figure 2. Types of complaints registered, 2008–2009

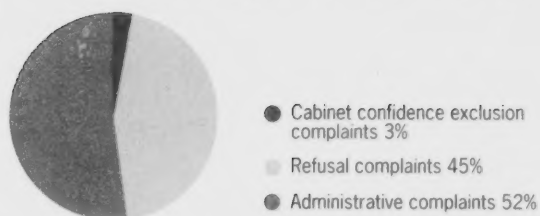


Table 2. New complaints in 2008–2009, by institution*

| | |
|---|-------|
| Canada Revenue Agency | 302 |
| National Defence | 226 |
| Canadian Broadcasting Corporation | 221 |
| Privy Council Office | 198 |
| Royal Canadian Mounted Police | 106 |
| Department of Foreign Affairs and International Trade | 94 |
| Industry Canada | 79 |
| Correctional Service Canada | 60 |
| Environment Canada | 54 |
| Transport Canada | 52 |
| Public Works and Government Services Canada | 52 |
| Citizenship and Immigration Canada | 51 |
| Canada Post Corporation | 51 |
| Health Canada | 44 |
| Telefilm Canada | 39 |
| Others (66 institutions) | 390 |
| Total | 2,019 |

* Includes one Commissioner-initiated complaint

PROCESSING AND DISPOSITION OF COMPLAINTS

Figure 3 shows the turnaround times for the 1,770 complaints we closed in 2008-2009. The average for the year was 13 months. This is mainly due to the fact that the huge inventory contained a high number of files that were already several years old, which skewed the calculation of the turnaround times.

As we work to eradicate the old inventory and the new investigative process in place allows us to gain in efficiency, we expect to substantially shorten our average turnaround times next year. To this end, the upcoming results of an internal audit which the Information Commissioner has requested on our new intake and early resolution methods, will guide us in making further adjustments. Moreover, as pre-April 1, 2008 files are now dealt separately from the new caseload, our statistics next year will shed more light on the effectiveness of the investigative process on improving timeliness.

Figure 3. Turnaround times for complaints closed, 2008-2009

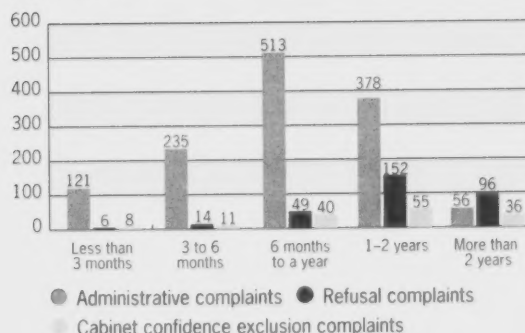
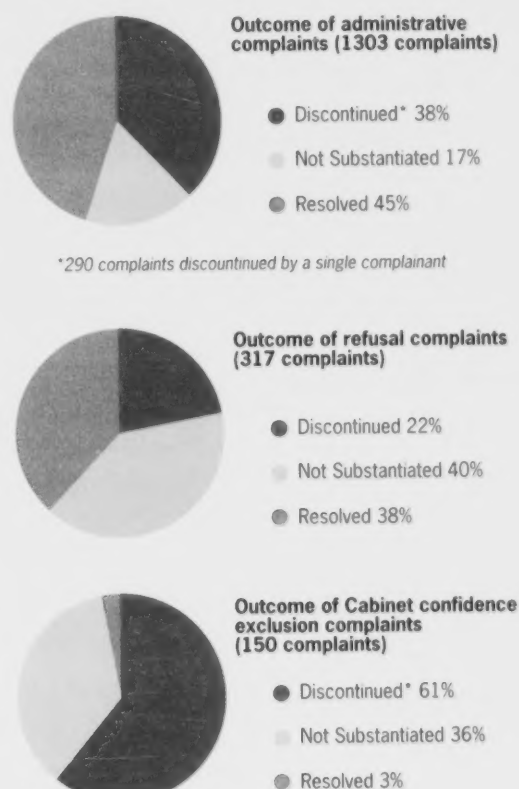


Figure 4 breaks down the outcomes of complaints closed in 2008-2009 by type of complaint. As in previous years, we found refusal complaints and Cabinet confidence exclusion complaints to be not substantiated more often than we did administrative complaints.

We also note a much higher proportion of discontinued complaints than in previous years. This can be explained largely by the fact that our inventory reduction strategy focused on quickly following up on the high number of time-related complaints (delays and time extensions) that had piled up in the inventory. In many instances, we received confirmation that the institutions had responded to the requesters some time after the complaints were filed, and the complaints therefore were discontinued. In another case, we were able to successfully mediate an issue which resulted in the withdrawal of 290 administrative complaints at once.

Figure 4. Outcome by type of complaint, 2008-2009



*290 complaints discontinued by a single complainant

*Change in policy for registering Cabinet confidence complaints resulted in 82 discontinued complaints

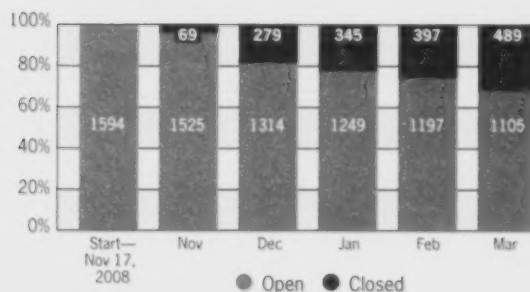
Table 3. Complaints completed with findings in 2008–2009, by institution

| Institution | Complaints Overall | With Merit |
|---|--------------------|------------|
| National Defence | 218 | 150 |
| Canada Revenue Agency | 149 | 125 |
| Privy Council Office | 75 | 28 |
| Royal Canadian Mounted Police | 62 | 24 |
| Environment Canada | 44 | 24 |
| Department of Foreign Affairs and International Trade | 41 | 34 |
| Canada Post Corporation | 32 | 28 |
| Health Canada | 30 | 27 |
| Public Safety Canada | 29 | 18 |
| Public Works and Government Services Canada | 27 | 19 |
| Department of Justice Canada | 27 | 7 |
| Industry Canada | 26 | 4 |
| Atomic Energy of Canada Limited | 26 | 24 |
| Canada Border Services Agency | 24 | 15 |
| Correctional Service Canada | 22 | 15 |
| Transport Canada | 22 | 20 |
| Canadian Heritage | 22 | 13 |
| Others (46 institutions) | 242 | 150 |
| Total | 1,118 | 725 |

PRE-APRIL 1, 2008 INVENTORY

As previously mentioned, we have committed to eliminating our pre-April 1, 2008 inventory of complaints by March 31, 2010. To this end, we were able to close half of it this year – 1,167 complaints. We started the year with 2,293 complaints that predated April 1, 2008, cancelled 21 of them and closed 678 cases between April and mid-November 2008. In mid-November, the remaining 1,594 cases from this inventory were moved to a dedicated team, which was successful in closing 489 more cases (or 31 percent) in about four months. Figure 5 illustrates the steady decrease of the pre-April 1, 2008 inventory, starting in December 2008.

Figure 5. Status at month end of the pre-April 1, 2008 inventory, November 2008–March 2009



Noteworthy investigations

Each year, a number of our investigations stand out from the others for one reason or another. Often it is their complexity or the light they shed on the access to information system that makes them noteworthy.

In addition to responding to access to information requests in a timely manner, institutions have an obligation to make every reasonable effort to help requesters get the information they seek. This "duty to assist" became an obligation under the *Access to Information Act* in 2007. A number of investigations in 2008–2009 uncovered instances of institutions not fully living up to that obligation.

"DOUBLE DOUBLE"

This investigation showed what some institutions are doing, against the spirit of the Act, to buy time to respond to requests.

Background

Subsection 9(1) of the Act allows institutions to extend the time limit to respond to a request for three reasons: the request is for a large volume of records, or requires a search through a large volume of records, and, as a result, meeting the 30-day deadline would interfere with operations; the institution needs to conduct consultations that cannot be completed within the original time limit; or the institution needs to consult a third party, which requires the institution to follow a formal notification process.

A requester asked Health Canada for drug submissions information. He subsequently complained to us about the length of a time extension Health Canada took to conduct consultations on his request. We discovered during our investigation that Health Canada had implemented a practice of claiming an extension to consult third parties (which is required to find out whether they consent to the disclosure of their information as described in subsection 20(1) of the Act) informally (citing the second reason, above) to give itself more time to complete the review of the technical records, and then take a second extension to consult the same third parties under the formal notification process.

Resolving the complaint

To evaluate whether institutions claimed the proper paragraph of section 9 for the extension, investigators usually verify the status of the organizations or individuals the institutions consulted. In this case, we also had to review the records to satisfy ourselves that the institution used the proper provision of the Act. Our review confirmed that consultations with third parties were required. However, the institution did not follow the proper process. This rendered the extension invalid, and the initial 30-day deadline remained unchanged.

Lessons learned

Although institutions need to consult third parties, it was never intended under the Act that institutions could use double extensions to give third parties more time to review records. Institutions must follow the specific process to notify third parties described in subsection 27(1), which includes claiming the extension under paragraph 9(1)(c) to consult third parties when the records pertain to section 20.

PLEASE HOLD!

This investigation also uncovered innovative, but not advisable, action on the part of an institution to gain time to respond to a request.

Background

A requester complained about a 300-day time extension that Industry Canada claimed. In investigating this complaint, we discovered that the institution used "holds" during the processing of the request in order to extend the due date. The "hold" at issue was taken during the Christmas holidays and resulted in the due date being extended by two days. Industry Canada maintained that the requester had agreed to this. We could find no written confirmation of this on the file, although, when we contacted the requester, he confirmed that he had agreed to the delay.

Resolving the complaint

Our position is that an institution cannot put a request on hold for this reason. It may do so, for example, to clarify the request with the requester or when issuing a fee estimate. We informed the complainant that although we did not object to such arrangements being made with his consent, Industry Canada could not alter or modify the legal due date.

Lessons learned

While we recognize the resource shortages that lead institutions to search for creative ways to buy time in processing access requests, institutions have a legal obligation to respect the timeframes set out in the Act.

WHERE'S THE RECORD?

This investigation highlights the importance of regular communications between institutions and requesters—particularly when requested information is about to be published on the Web.

Background

Under section 26 of the Act, institutions may refuse to release records that they are intending to publish within 90 days of the request being made.

The requester asked Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) for copies of the deliverables resulting from various contracts. HRSDC refused to disclose all the requested records, since it was going to be publishing all of them within 90 days. The requester complained to us about this complete refusal.

Resolving the complaint

During our investigation, we learned that HRSDC did, in fact, publish the information requested online within 90 days of the request, which was before we received the complaint. However, HRSDC did not inform the requester of this, nor that some of the information was going to be posted on the Library and Archives Canada website.

HRSDC was of the view that it had properly applied the publication exemption and left it to us to tell the requester where he could obtain the requested information. We, in turn, informed HRSDC that it was its responsibility to inform the requester, which it did and also provided the information he had requested.

Lessons learned

We were left to wonder about the understanding institutions have of their duty to assist requesters. We believe that in circumstances such as those described here, the obligation includes the duty to inform requesters of when and how the information will be published if they know this when they refuse to disclose the information.

IT'S GOING TO COST ME HOW MUCH?!

We receive many complaints about fees. This investigation underlines how important it is for institutions to carefully estimate the time required to prepare records for release to ensure fees are not a barrier to access.

Background

Preparation involves severing from records information that needs to be protected when the records are released. The Act and the regulations allow institutions to charge for preparation, but do not specify what constitutes preparation time. Guidelines exist to assist institutions in making this determination.

In response to a request, the Department of National Defence (DND) asked the requester for \$2,650 in preparation fees. The requester complained to us, since he felt strongly that the institution had essentially refused him access to the information he sought by charging such high fees. He also took issue with the fact that the Department did not contact him to ascertain whether he would be willing to reduce the scope of the request to reduce or eliminate the fees.

Resolving the complaint

The Department was using a benchmark of two minutes per page to prepare the requested records, while recognizing that processing varies by file. However, according to DND,

the benchmark is only an estimate and so it would reimburse the requester if the processing took less time or absorb the extra costs if it was longer.

We asked DND to demonstrate the preparation process using the ATIPIMAGE software. The demonstration showed that the request could be prepared more quickly than two minutes a page. Consequently, DND reduced the fee estimate by half.

Lessons learned

Institutions have a legislated obligation to assist requesters at all stages of the access to information process. The possibility of a large fee presents the perfect opportunity for an institution to work with a requester to ensure his or her access rights are respected.

Other institutions, including the Department of Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT), are closing or abandoning requests when they do not hear back from requesters within a certain timeframe after issuing fee estimates. In some instances, however, the institutions waited months or years before sending the estimates, while having little or no contact with the requesters in the meantime.

We are currently investigating complaints against DFAIT dealing with preparation fees and are monitoring practices in other institutions.

DUE DILIGENCE IN THE DIGITAL WORLD

The investigation highlights the need for institutions to take considerable care when introducing new technology or processes for responding to requests.

Background

Along with several government institutions, Public Works and Government Services Canada (PWGSC) frequently discloses information electronically. In August 2007, PWGSC became aware that information it redacted from documents and provided in electronic format to requesters might have been at risk of being recovered by individuals with technical expertise. We were asked to investigate when the legal

representative of a company complained that its client might have incurred serious commercial damages as a result of the possible breach.

Resolving the complaint

With PWGSC's cooperation, we confirmed that a problem had, indeed, occurred with the transfer of information onto CD-ROM. As soon as PWGSC had become aware of the problem, it had stopped the practice of transferring information onto CD-ROM and had undertaken a full review of its processes. It had also identified 138 files that might have been at risk and reviewed all of the documents to assess the level of risk for each one. It had then notified all of the affected parties and, whenever possible, retrieved the CD-ROMs, and provided the requested records again.

We reported to the complainant that, although an error had occurred in the exporting of information onto CD-ROM, PWGSC had since changed its practice of burning CD-ROMs and was now using an appropriate format. We also reported that the potential disclosure of the client's information by PWGSC in the three access requests concerned was due to a technical error and, as such, was inadvertent and unintentional. In summary, our investigation satisfied us that PWGSC had provided timely notice of the potential disclosure, that it had properly and fully investigated the matter, and that it had taken the necessary steps to correct the problem.

Lessons learned

Government institutions continuously search for ways to process access requests in the most efficient and timely manner. Burgeoning technology in the area of electronic document redaction has provided institutions with a faster, more efficient way to remove sensitive information from documents. However, the complexity of electronic document formats increases the possibility that information exported to CD-ROM may retain sensitive information. The incident at PWGSC indicates that the potential for inadvertent disclosure of sensitive information is real.

While advancements in technology can prove useful, institutions must carefully assess and mitigate risks before introducing new software and procedures. To underline the importance of this, the Treasury Board Secretariat sent an information notice to all access to information and privacy directors on October 12, 2007. The notice alerts institutions to the potential risks of using electronic document redaction and urges institutions to ensure that they carefully test software and follow procedures governing its use to prevent the inadvertent disclosure of sensitive information.

COMMUNICATION IS KEY

This investigation highlights most clearly the potential consequences of poor communications between institutions and requesters.

Background

This investigation concerned a request that the Department of National Defence (DND) received for a large number of records which resulted in a \$500 preparation fee. The requester refused to pay the fee and abandoned the request, but only after the access to information office had sought and received the records from departmental officials.

The requester then made 37 new requests for the same or similar information. Upon receipt of these requests, DND claimed an extension under paragraph 9(1) (a) of the Act on the grounds that it had already sent the records back to the originating office and implying that meeting the original deadline, given the large number of records involved, would interfere with its operations.

A few days later, the requester submitted 13 more requests for the records that were the subject of the first request. In response, DND advised the requester that it considered these records to be duplicates of those subject to the 37 requests. Therefore, it would respond to the most recent requests based on responses to the previous ones, and would abandon the last 13 requests submitted. The requester

complained to the Information Commissioner about the processing of his requests.

The institution admitted during the course of the investigation that if it had had a better relationship with the requester, it would have been able to resolve some of the issues before he complained.

Resolving the complaint

The requester admitted that his motivation for abandoning his initial request was to be able to take advantage of the five free hours the Act allows per request by separating the requests. We dealt with whether this is allowed in our 1994–1995 annual report, concluding that as long as all of the requirements for a valid request exist, the institution must accept the individual requests. In the current case, then, the requester was within his rights to make other requests in place of his initial request.

The larger question is whether the institution had the right to abandon the subsequent 13 requests, claiming that they were duplicates. However, since the investigator was able to negotiate an agreement between the complainant and the institution, this question was never answered. The complainant agreed to discontinue his complaints and the institution agreed to provide a refund of \$65 in the form of a “credit” towards the complainant’s next 13 requests.

Lessons learned

Although the complaints in this case were discontinued following a negotiated agreement between the parties, the investigation showed that when requesters and institutions refuse to communicate, the situation can escalate. Had the institution communicated with the requester in an attempt to help to reduce the \$500 fee, the subsequent requests would not have been necessary. At the same time, the requester—in submitting 50 requests within a few days—stretched the limited resources of the institution, which was unable to deal with the extra workload. An efficient and workable access to

information system requires both the assistance of institutions and the reasonableness of the requesters.

THE GASPARD CASE

This investigation shows how important it is for institutions to look at the specifics of each request before deciding on a course of action.

Background

This investigation involved a request for access to all the Supreme Court of Canada and Federal Court of Canada decisions in the Department of Justice Canada's GASPARD database—an electronic management information system that the Department uses for research in support of litigation activities. The requester asked that the 30,000-plus decisions be provided on CD-ROM.

The records the requester was seeking are available free of charge on the two courts' websites. In light of this, the institution advised the requester that it would not be providing the records under paragraph 68(a) of the *Access to Information Act*, which refers to published material or material available for purchase by the public. The requester complained to the Information Commissioner about this response.

Resolving the complaint

The institution claimed that the information was free online to the public and that to produce it, it would have had to hire a consultant at a cost of approximately \$10,000—a cost it was not willing to incur.

The mitigating factor in this investigation, however, was that the requester was an inmate and did not have access to the Internet. He did have access to a stand-alone computer and could therefore access information on CD-ROM. The issue that stands out, of course, is whether it could be argued that the requested information was not, in fact, available to an interested member of the public, of which the inmate was one. In the course of our investigation, the Department conceded that the information was not readily available to the requester and agreed to recalculate the cost to produce it. The investigator reviewed the new calculations, agreed they were reasonable and informed the requester.

Lessons learned

This investigation showed that institutions must be careful not to invoke an exclusion simply as a barrier to access. In this case, the information excluded was not available to the requester, although it would have been under normal circumstances. On occasion, institutions must consider the special circumstances of a request or a requester before refusing access, in order to ensure that they are truly respecting requesters' access rights.

4. ADDRESSING PERFORMANCE AND SYSTEMIC ISSUES

We have various tools at our disposal to effect greater compliance among institutions with their obligations under the Act. In most cases, we use traditional enforcement actions, such as investigating individual complaints. However, other situations may warrant looking at the root causes of a larger problem, as is shown below.

Reviews (report cards)

This year marked the introduction of a new methodology for the report cards process. In the mid-1990s, when we introduced the report cards as a way to measure institutional performance, we tended to focus on one performance indicator: an institution's rate of deemed refusals (requests not responded to within 30 days of receipt or within the extended timelines provided for in the Act). This approach had the advantage of being simple and objective. It boiled the question of institutional performance down to one measure that was easy to explain, understand and calculate. The rate of deemed refusals remains a very important measure, especially in today's fast-paced digital environment. However, the concept of good performance under the Act is multi-faceted.

Over the years, the annual publication of the report cards has had a positive impact. We initially observed a dramatic reduction in the number of delay complaints. We also know of many cases of institutions that had received low grades making extraordinary efforts to achieve higher scores in subsequent years. The effectiveness of the report cards also caught the interest of one of our provincial counterparts. In February 2009, the Information and Privacy Commissioner of British Columbia published his first report on the performance of provincial institutions under that province's access to information legislation.

Although there is no doubt that our reviews have been effective in the past, their effectiveness has waned of late. One reason may be that they did not provide the whole picture of how the institutions performed. Consequently, we redesigned the process to gather information that would help us shed light on contextual factors, while keeping a strong focus on whether institutions are responding to requests within the statutory timelines. We paid particular attention to data on the use and duration of time extensions, the rising number of consultations and layers of approval, and their impact on delays. We also identified best practices for institutions to emulate.

In keeping with our new business model (see Chapter 2), we reported on system-wide trends affecting the capacity of institutions to fulfill their obligations under the Act but that are often beyond their control. We also identified areas to improve our work in relation to the report cards process.

On February 26, 2009, we tabled a special report to Parliament including a comprehensive report card for each of the 10 institutions we reviewed this year (see chart).²

² For more information, go to www.oic-ci.gc.ca/specialreports/2007-2008_special_report_INSTITUTIONAL_REPORT_CARDS-e.asp

| Institution | Overall performance rating |
|--|----------------------------|
| Canada Border Services Agency | ★★★ Below average |
| Department of Justice Canada | ★★★★★ Outstanding |
| Department of National Defence | ★★★ Below average |
| Foreign Affairs and International Trade Canada | ★★★ Below average |
| Health Canada | ★★★ Below average |
| Library and Archives Canada | ★★★★★ Above average |
| Natural Resources Canada | ★★★★★ Average |
| Privy Council Office | ★★★★ Average |
| Public Works and Government Services Canada | ★★★ Below average |
| Royal Canadian Mounted Police | ★★★ Below average |

As the chart shows, 6 out of the 10 institutions we assessed performed below average. Reasons varied but generally included excessive workload, accumulated backlogs, lack of resources and inefficient processes. Our most significant finding was that the 30-day timeline intended by Parliament for institutions to respond to requests is becoming the exception instead of the norm. Our analysis confirms what Canadians have been experiencing: it takes a long time to obtain information from institutions. Only 48 percent of the requests are being answered within 30 days and 66 percent within the extended times allowed under the Act. Given the requirements of the Act, we should have found that a large number of requests are answered within 30 days and, where time extensions are needed to complete the processing of requests, 100 percent are answered within statutory timelines.

Based on our findings, we outlined a number of changes that need to be made to ensure that institutions live up to their access to information obligations, including the following:

- allocate adequate and permanent resources to access to information units;
- abide by the obligation to notify the Information Commissioner of every time extension taken beyond 30 days;
- review processing methods for information requests (including approvals) to improve efficiency and timeliness;
- improve tracking and reporting mechanisms, particularly with respect to processing time, extensions and consultations; and
- ensure that requesters are well informed of their rights to complain to us.

Institutions have provided their action plan to address these recommendations and we will monitor their progress in 2009–2010.

Through the report cards process, we also identified a number of system-wide issues that significantly affect access in general and that require urgent change. These issues, which are discussed in detail in our special report, include widespread deficiencies in information management, the prevalence of extensions, the negative impact of the consultation process, chronic gaps in human resources capacity and training, and a lack of effective executive leadership in the area of access to information.

The strongest administrative recommendations in the special report call on the Treasury Board Secretariat to do the following:

- properly assess, resource and improve information management practices throughout government;
- improve the statistical data collected to provide a more accurate picture of institutional performance;
- develop an integrated human resources action plan that will address current gaps in access to information resources; part of the solution requires professionalizing access personnel by establishing a formal training program and certification standards; and
- review and improve the criteria under the Management Accountability Framework for measuring the overall performance of institutions in meeting their obligations under the Act.

Finally, we will publish a three-year plan for our performance reviews, starting in 2009–2010. The report cards process is about providing constructive criticism in order to encourage compliance with the Act. We believe that a three-year plan will assist federal institutions in conducting their operations in accordance with the Act and, hopefully, will instill self-discipline across the system. The plan will provide

advance notice to institutions, allowing them sufficient time to adequately prepare for a review.

Identification of issues

Identifying systemic issues requires us to be aware of trends and recurring patterns in the access to information system. To gather information on these, we scan various sources, such as the complaints we receive, extension notices and written responses to our report cards. We combine that information with observations and conclusions drawn from our own experience and that of our stakeholders to look beyond the symptoms and understand the underlying problem.

AN EXAMPLE: TIME EXTENSIONS

Federal institutions must complete access to information requests within 30 days of receiving them or take a time extension. Institutions may only take extensions under the specific conditions described in section 9 of the Act. In addition, extensions must be for a *reasonable* period of time. The use and length of these extensions are not otherwise constrained.

Statistics prepared by the Treasury Board Secretariat for 2007–2008 give a sobering but not alarming picture of the use of extensions: overall, institutions extend 27 percent of requests.³ This fact runs counter to the evidence we found in our report cards process, analysis of the complaints we receive and feedback from stakeholders. We found that time extensions are becoming the norm rather than the exception.

Our data show that of all the complaints we received in 2008–2009, 52 percent were administrative ones, about time extensions, deemed refusals, fees and others. As the figure below illustrates, complaints about time extensions represent the largest proportion of administrative complaints. Moreover, a high ratio of administrative complaints is resolved with merit (see Figure 4 in Chapter 3).

³ For more information, go to www.infosource.gc.ca/bulletin/2009/t/bulletin-b03-eng.asp

Figure 1. Breakdown of administrative complaints, 2008–2009



The report cards process brought to light a disturbing trend toward the greater use of extensions and for longer periods of time. This increase could be the result of chronic understaffing of access to information units, deficiencies in records management, tactics to prevent deemed refusals or simply a weak compliance model with limited checks and balances.

Given the inconsistencies in the data available on extensions, we looked more closely at the Treasury Board Secretariat statistics and found, controlling for extreme values, that around 40 percent of the remaining requests were extended.⁴ These statistics confirm what we have observed thus far: it takes longer to process access requests today than in previous years, in part because most extensions are for periods beyond 30 days.

As a result, we will closely monitor the notices that institutions have to submit to us about the time extensions they take over 30 days, and we will investigate the use and duration of time extensions.

Systemic investigations

In 2008–2009, we did considerable work on two other systemic investigations. One resulted from a complaint from the Canadian Newspaper Association and the other focused on the Coordination of Access to Information Requests System.

DO SECRET RULES LEAD TO DELAYS?

In September 2008, we published the findings of an investigation into allegations by the Canadian Newspaper Association (CNA) that federal institutions were applying secret rules for processing media requests for records under the *Access to Information Act*.⁵ The CNA suggested that these rules resulted in systematic discrimination and unjustifiable delays in the processing of media requests.

We first sought to find out whether institutions treated access requests from the media according to secret rules or subjected them to some other form of systematic discrimination. We also examined whether the media's requests were unfairly and unjustifiably delayed. Our investigation looked at the period from April 1, 2003, to March 31, 2005.

Although we were unable to conclude that secret rules existed or that systematic government-wide discrimination against the media took place, we found that institutions that label access requests as "sensitive," "of interest" or "amber light," or with some other marker indicating special handling, tend to delay requests for unacceptably long periods. We also found that the media are not the only ones to encounter such delays. Requests from parliamentarians, organizations, academics and lawyers are also delayed.

⁴ For example, Citizenship and Immigration Canada received 11,434 requests in 2007–2008, which represents 37 percent of all access to information requests received in Canada. It only extended 6 percent of these requests.

⁵ For more information, go to www.oic-ci.gc.ca/findings/CNA2008-e.asp

To resolve the CNA complaint, we made three recommendations (see box). The President of the Treasury Board and the heads of all 21 institutions investigated agreed to follow our recommendations.⁶ We also followed up with the institutions in early 2009, which elicited various replies.

RECOMMENDATIONS

- Subject to section 9 of the Act, any government institution that categorizes or labels access requests in any way that may lead to any form of special handling shall undertake not to delay the processing of these requests.
- The President of the Treasury Board shall undertake a study of how the institutions that categorize or label access requests for special handling with no detriment to the timely processing of access requests, organize the process, with a view to issuing best practices to all government institutions.
- The Treasury Board Secretariat, as of 2009–2010, shall start to collect statistics from all government institutions to allow the monitoring of this system of categorization of access requests and how it affects response times.

Some institutions stated once again that they do not label requests for special handling. Others confirmed that although they do label requests, this does not delay the disclosure of information.

Two institutions clearly demonstrated their commitment to avoid delays. **Citizenship and Immigration Canada** reviewed their processes and eliminated several review and approval stages. Delegation of authority was assigned at various levels within the access to information unit to expedite decision making. The institution is also conducting audits and analyses of late files to develop strategies to identify any deficiencies and improve compliance. **Indian and Northern Affairs Canada** conducted an audit and was able to confirm that the “preparation of any communications package does not delay the release date to the applicant, the request is finalized whether Communications has completed its communications package or not.” By contrast, **Health Canada** has implemented solutions that will only decrease or reduce delays. This means that the institution will continue to fail to meet legal deadlines for its “highly sensitive” files. We intend to follow up with Health Canada in 2009–2010.

The Treasury Board Secretariat is working on publishing a list of best practices and is reviewing its collection of government-wide statistics to incorporate data that will facilitate determining how the categorization of access requests affects response times.

⁶ See Appendix A of our findings, at www.oic-ci.gc.ca/findings/CNA2008-e.asp

In our opinion, there is nothing inherently wrong with labelling access requests as "sensitive," "of interest" or "amber light," or with some other marker indicating special handling. However, if federal institutions choose to handle certain access requests in a special way, the following suggestions should prevent delays in releasing information.

- Special handling of access requests should not create additional layers of approval. Not only does this situation run the risk of causing delay, it may also impede on the authority delegated to the access to information director. There is evidence that, even though access to information directors have delegated authority, senior officials override it.
- Content of the request should be the only factor considered in labeling a request for special handling. Institutions should not discriminate according to the requester or source of the request.
- The institution should narrowly define categories of requests deemed of interest so that they represent the exception rather than the norm.
- The source of the access request should not be identified outside of the Access to Information Office unless the information is necessary to locate records.
- It should be clear that communications requirements such as the preparation of a communication plan or media lines must not delay the release of the records.
- It should also be clear that records should be forwarded to the requester as soon as processing has been completed since timely disclosure can result in releasing information prior to statutory deadlines.

We will continue to monitor the situation. We could decide to investigate the issue further if institutions do not improve their practices in this area.

BECAUSE CANADIANS CARE...

At year-end, we were in the final stages of completing our investigation into complaints filed as a result of the Treasury Board Secretariat's decision to no longer require institutions to update the Coordinated Access to Information Request System (CAIRS). The investigation will determine whether the public's right to know has been adversely affected by this decision.

The discontinuance of CAIRS elicited considerable negative response. The decision was cited in the media as another example of the government's lack of commitment to openness and transparency. Regular users of the system demanded that the system be restored. In its *Sixth Report to Parliament*, presented to the House on May 7, 2008, the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics deplored the discontinuance of CAIRS, and demanded that it be reinstated and made widely accessible free of charge, as a tool to promote transparency and accountability.⁷

We will issue the findings of our investigation in 2009-2010.

⁷ For more information, go to www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3471409&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=2

5. ADVANCING THE CASE FOR TRANSPARENCY BEFORE THE COURTS

A fundamental principle of the *Access to Information Act* is that decisions on disclosure of government information may be reviewed independently of government: by us when we investigate complaints and by the Federal Court of Canada.

When the Information Commissioner concludes that a complaint against a federal institution is substantiated and makes a formal recommendation to disclose records that the institution does not follow, the Commissioner may, with the complainant's consent, seek an order from the Federal Court to compel the institution to comply.

The Information Commissioner may also seek the Federal Court's permission to intervene in cases that raise issues of significance to the interpretation of the Act or to freedom of information in general.

Progress on ongoing cases

This year saw progress on a number of important ongoing legal cases, as described below:

- three cases pertaining to records held within ministers' offices or the Prime Minister's Office, and a case, heard at the same time as these three, pertaining to the agendas of a former Prime Minister, which the Prime Minister's Office shared with a government institution;
- a case dealing with the Information Commissioner's powers to issue confidentiality orders during investigations; and
- a case in which the Information Commissioner intervened involving the Privacy Commissioner's investigative powers under private sector legislation.

CONTROL OF RECORDS

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence), (T-210-05); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, (T-1209-05); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of*

Transport), (T-1211-05); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the RCMP)*, (T-1210-05), 2008 FC 766, June 19, 2008 (Justice Kelen)

Summary

Four cases decided by the Federal Court in 2008 received considerable attention in the access to information community, legal circles and the media.

These cases were initiated by the Information Commissioner who challenged decisions not to disclose certain records requested under the Act, including the daily agenda books of a former Prime Minister, agendas and documents originating from meetings involving a former Minister of National Defence and officials of the Department of National Defence, and the itinerary and meeting schedules of a former Minister of Transport.

Three of these cases centered on whether records held in ministers' offices or in the Prime Minister's Office, and that relate to the ministers' or Prime Minister's functions as heads of government institutions, are "under the control of a government institution" within the meaning of the Act. The fourth case concerned whether the agendas of a former Prime Minister that the Prime Minister's Office had given to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and that, therefore, were clearly under the RCMP's control, could be withheld in their entirety under the Act's exemption provisions.

Background

The case against the former Minister of Defence stemmed from a request for "the minutes or documents produced from the M5 management meetings for 1999." These

meetings involved the Minister, the Deputy Minister, the Chief of the Defence Staff and members of the Minister's staff, during which matters relating to the Department of National Defence were discussed. In response to the request, the Department located more than 600 pages of records about these meetings within the physical confines of the Minister's office.

In the case against the former Prime Minister, the Privy Council Office (PCO) had received requests for the daily agenda books of former Prime Minister Jean Chrétien for the period between January 1, 1994 and June 25, 1999. More than 2000 pages of daily agendas were located within the Prime Minister's Office. Four other pages were located in the office of the Executive Assistant to the Clerk of the Privy Council.

The third case involved an access request to Transport Canada for a copy of all of the Minister of Transport's itineraries and meeting schedules for the period from June 1, 1999, to November 5, 1999. An abridged version of these itineraries had been sent to the Deputy Minister to assist in administering the department, but had been destroyed before the access request had come in. Nonetheless, the Minister's office had archived in electronic form both a complete version of the itineraries and the abridged version.

In each case, the institution maintained that the records, having been found within the physical confines of the ministers' or Prime Minister's Office, were not subject to the right of access under the *Access to Information Act*. In addition, in the case involving the Prime Minister, PCO refused to disclose the agenda pages located in its offices, despite acknowledging that those pages were under the control of a government institution.

The fourth case came about as a result of an access request "for all copies of the Prime Minister's daily agendas that had been provided to the Royal Canadian Mounted Police by the Prime Minister's Office" from January 1997 to November 2000. The RCMP located nearly 400 pages of these agendas, but refused to disclose them in their entirety on three grounds: that disclosing the information in the records would reasonably

be expected to threaten the safety of the former Prime Minister; that the records were the personal information of the former Prime Minister; and that some portions of the records were excluded because they contained Cabinet confidences. Following an investigation into the complaint linked to this refusal to disclose, the Information Commissioner disagreed with the RCMP Commissioner's application of the exemptions and exclusion claimed.

In all but the last case, the Information Commissioner asked the Federal Court to determine whether the records at issue were "under the control" of the government institution over which the ministers or Prime Minister presided and, therefore, were subject to the Act. In two of these cases, as well as in the RCMP case, the Commissioner also asked the court to determine whether the records could be withheld, either in whole or in part, based on one or more of the Act's exemption provisions, as well as the exclusion for Cabinet confidences.

Issues

The court addressed a number of issues in these four cases:

- whether the office of the Minister of Defence, the Prime Minister's Office and the office of the Minister of Transport are part of "government institutions" under subsection 4(1) and Schedule I of the Act;
- what constitutes a record "under the control of a government institution," as stated in subsection 4(1); and
- did the exclusion and exemptions claimed properly apply to the records at issue?

Reasons

The court concluded that the offices of ministers and the Prime Minister's Office are distinct entities from the departments over which ministers and the Prime Minister preside and, consequently, are not "government institutions" within the meaning of the Act.

In reaching this conclusion, the court noted that the Department of National Defence, Transport Canada and the Privy Council Office were among the "government institutions" expressly

listed in Schedule I but that, in contrast, the offices of the ministers of defence and transport and the Prime Minister's Office were not.

Although the court acknowledged that ministers and the Prime Minister are the heads of their respective departments, it concluded that neither they nor their offices were "part of" these institutions.

The court then considered what constitutes a record "under the control of a government institution," as stated in subsection 4(1) of the Act.

The court did not agree with the Commissioner's argument that all records generated or obtained by ministers, or on their behalf, that relate to the discharge of their duties and functions with respect to the administration of the departments they head, are records under the control of the department and subject to the Act.

The court took into account the jurisprudence regarding the meaning of *control* under the Act, setting out the following principles:

- *Control* is not a defined term.
- In reaching a finding of whether the records at issue are "under the control of a government institution," the court can consider ultimate control as well as immediate control, partial as well as full control, transient as well as lasting control, and *de jure* as well as *de facto* control.
- Parliament did not restrict the notion of control to the power to dispose of the documents in question.
- The contents of the records and the circumstances in which they came into being are relevant to whether they are under the control of a government institution for the purposes of disclosure under the Act.

Applying these principles, the court decided that the issue of whether records in a minister's possession (or the possession of the minister's staff) are under the control of the department hinges on the answers to the following two questions: Do the contents of the records relate to a departmental matter? Do the circumstances in which the

documents came into being show that the deputy minister or other senior officials in the department could request and obtain copies to deal with that subject matter? In other words, does a senior official, other than the Minister, have some power of direction or command over the document?

The court gave examples of documents that would be under the control of a government institution, even when located in the Minister's office: documents created by a departmental official, who should then have a reasonable expectation of being able to obtain a copy of it upon request; and documents prepared in the Minister's office in consultation with a departmental official.

With regard to the records at issue, the court concluded that the following records were not under the control of a government institution:

- M5 meeting notes taken by the Minister's own staff;
- email correspondence within the Minister's office dealing with the Minister's scheduling; and
- records that had been sent to the department with the condition that they be read and immediately destroyed, including the Prime Minister's agendas that were sent to the Clerk of the Privy Council but no longer in the Clerk's possession and the Minister of Transport's agendas that were provided to the Deputy Minister.

Records that were under the control of a government institution included the agendas listing the items to be addressed at the M5 meetings, which had been provided to attendees, including the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff, as well as miscellaneous records, including memoranda and briefing notes for the attendees of the M5 meetings.

On the applicability of the exemptions and exclusions claimed by the departments to refuse to disclose the requested records, the court agreed with the Information Commissioner's submissions.

The term "personal information" is defined as not including "information about an individual who is or was an officer or

employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual." In deciding whether the contents of the Prime Minister's agendas could be exempt as containing "personal information," the court found that ministers are "officers" of government institutions. Consequently, ministers may not rely on the personal information exemption for information relating to their duties and functions in the administration of their departments, which, with the exception of the names of private individuals, the information in question was.

The court agreed with the Information Commissioner's submissions that the meetings referred to in agendas did not constitute advice or recommendations or accounts of consultations or deliberations, so the departments could not properly refuse disclosure on those grounds.

The Clerk of the Privy Council had not only invoked section 69 of the *Access to Information Act* to state that the Prime Minister's daily agenda books were excluded from the Act as Cabinet confidences, he had also issued a certificate under section 39 of the *Canada Evidence Act* objecting to the disclosure of the Prime Minister's and Minister of Transport's agendas on the same grounds. However, the certificate relating to the Minister of Transport was later revoked. The court found that since the pages of the Prime Minister's agendas located in the Privy Council Office did not note the subject matter of meetings, they did not disclose any Cabinet confidences. Consequently, the court found the certificates issued by the Clerk of the Privy Council to be invalid.

There are several practical results of these cases:

- The Department of National Defence was required to disclose the records from the Minister's office that had been distributed to the Chief of the Defence Staff and Deputy Minister.
- The Privy Council Office was required to disclose the four pages of records the Clerk of the Privy Council had received from the Prime Minister's Office.
- Transport Canada was not required to disclose any records.
- The RCMP was required to disclose all the records it had received from the Prime Minister's Office.

Future action

The Information Commissioner has appealed the Federal Court's decisions in the cases involving the former Minister of National Defence, Prime Minister and Minister of Transport.

The Attorney General has cross-appealed the case involving the former Prime Minister and appealed the RCMP case, on the question of whether the Prime Minister is a "public officer" or "officer" of a government institution, and has appealed the RCMP case. The outcome of these appeals may have an impact on the applicability of the section 19 exemption for personal information.

In the interim, the records at issue in these cases may not to be disclosed pending the determination of the appeals and cross-appeal.

The Information Commissioner and the Attorney General have both submitted their respective written arguments in support of their positions in these cases. A hearing date for the appeals has yet to be set.

CONFIDENTIALITY ORDERS

Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner), 2008 FCA 321 (A-492-07; A-568-07), October 22, 2008 (Justices Sexton, Evans and Sharlow)

Summary

This was an appeal by the Attorney General of a Federal Court of Canada decision (detailed in last year's annual report) to dismiss a challenge to the Information Commissioner's authority to issue confidentiality orders during the course of investigations. The Federal Court of Appeal upheld the Information Commissioner's confidentiality orders.

Background

The case involved the Information Commissioner's authority under the *Access to Information Act* to impose confidentiality orders on witnesses who had been compelled to give evidence in private during an investigation, and on these witnesses' legal counsel. At the time of the Federal Court hearing, only the confidentiality orders imposed on counsel remained at issue.

The Attorney General argued that the orders improperly interfered with solicitor-client privilege and unreasonably infringed freedom of expression as guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Federal Court did not accept these arguments and upheld the Information Commissioner's orders.

The Attorney General appealed the Federal Court decision.

Issues

The central issue was whether confidentiality orders imposed on witnesses' counsel, requiring counsel to obtain the consent of each witness before sharing his or her private evidence with others, interfered with solicitor-client privilege.

Reasons

The appeal court did not agree with the Attorney General that the confidentiality orders imposed on counsel unlawfully interfered with solicitor-client privilege. Nor was the appeal court persuaded that the Federal Court had erred when dismissing the Attorney General's challenge of the Information Commissioner's authority to issue confidentiality orders to witnesses' counsel.

The orders simply stated that counsel must not disclose without witnesses' consent questions asked, answers given and exhibits to which witnesses referred. The appeal court recognized that these orders were consistent with the objectives of the *Access to Information Act*, including that the Commissioner's investigations be conducted independently of government.

Future action

Neither the Commissioner nor the Attorney General sought leave to appeal the decision to the Supreme Court of Canada.

SOLICITOR-CLIENT PRIVILEGE

Canada (Privacy Commissioner) v. Blood Tribe Department of Health, 2008 SCC 44 (Court file No. 31755, July 17, 2008)

Summary

This was an appeal, in which the Information Commissioner intervened, by the Privacy Commissioner of Canada of a decision of the Federal Court of Appeal. The appeal court had decided that the Privacy Commissioner, in the context of investigating an alleged breach of obligations under the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA), did not have the authority to compel organizations or individuals to produce documents for which they claimed solicitor-client privilege.

Background

PIPEDA is privacy legislation that applies to the private sector. In common with the Privacy Act, PIPEDA includes provisions allowing individuals to access personal information about themselves, subject to certain limited exemptions, which the Privacy Commissioner may review in response to a complaint.

The original case centred on a former employee of the Blood Tribe Department of Health, an organization subject to PIPEDA, who had requested her personal information and complained to the Privacy Commissioner when she did not receive all the records she requested. The Privacy Commissioner then requested the complainant's employment file from the organization to confirm that all the records to which she was entitled had been released. The organization refused to provide a portion of the file, claiming solicitor-client privilege.

The Privacy Commissioner sought to verify the organization's claim of privilege by ordering it to produce the missing documents, in accordance with the Commissioner's

investigative authority under PIPEDA. The organization refused to do so and initiated court proceedings challenging the Privacy Commissioner's authority under PIPEDA in this area.

The Federal Court and Federal Court of Appeal arrived at different decisions about whether the Privacy Commissioner had the power to compel these records.

The Privacy Commissioner appealed to the Supreme Court of Canada. The Information Commissioner was granted status to intervene in the proceedings.

Issues

The case dealt with the Privacy Commissioner's powers under PIPEDA, not the federal *Privacy Act* nor the Information Commissioner's powers under the *Access to Information Act*, since these laws apply to the public sector.

The Supreme Court of Canada described the issue before it as one that required it to resolve a conflict between, on the one hand, the Privacy Commissioner's statutory power to have access to personal information about a complainant for the purpose of ensuring compliance with [PIPEDA], and on the other hand, the right of the target of the complaint (in this case a former employer of the complainant) to keep solicitor-client confidences confidential.

Reasons

The Supreme Court ruled that the language giving the Privacy Commissioner powers under PIPEDA does not empower the Privacy Commissioner to compel production of documents for which solicitor-client privilege is claimed.

Applying the appropriate principles of statutory interpretation to the general language of PIPEDA, the court determined that the right of organizations to keep solicitor-client communications confidential prevailed over the Privacy Commissioner's statutory power to gain access to records containing personal information.

Though the court agreed that PIPEDA provides a mechanism for calling the private sector to account for decisions respecting the disclosure of documents containing personal information, it determined that the proper way to achieve such independent verification was to ask the courts not the Privacy Commissioner.

The court noted the differences in the wording of PIPEDA and of the *Privacy Act* and *Access to Information Act*: the second and third of these laws contain explicit language granting the Commissioners access to privileged confidences, while the first does not.

The Information Commissioner's intervention in this case was successful in ensuring that the court's decision applied only to PIPEDA and not to the *Access to Information Act*.

Future action

The decision, which applies to the Privacy Commissioner's powers under PIPEDA, stands. As a result, the Blood Tribe Department of Health did not have to produce to the Privacy Commissioner records which it claimed were subject to solicitor-client privilege.

New cases

Two of the cases we became involved in this year are:

- a case centering on a large number of requests that remained unanswered after the 30-day time limit; and
- a case before the Supreme Court of Canada involving the constitutionality of a section of Ontario's freedom of information legislation.

Other cases in which we were not involved, but which we consider noteworthy are:

- a case focusing on whether paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* encompasses a general right of access; and

- a case in Ontario highlighting the fact that, in responding to access requests, institutions are expected to use technology as an enabler, not as an excuse to evade the public's right to know.

LARGE VOLUME OF REQUESTS

Statham v. The President of the Canadian Broadcasting Corporation and the Information Commissioner of Canada, T-782-08

Summary

David J. Statham, on behalf of Michel Drapeau Law Office, filed an application with the Federal Court for judicial review of the Canadian Broadcasting Corporation's (CBC) failure to provide access to records in response to approximately 284 requests submitted to the CBC in the fall of 2007. The Information Commissioner has become a party to this proceeding.

Background

The CBC became subject to the *Access to Information Act* on September 1, 2007. Between September 5, 2007, and December 12, 2007, Mr. Statham submitted approximately 400 access requests to the CBC. The CBC did not respond to the vast majority of the requests within 30 days of receiving them, as the Act requires. Nor did the CBC claim any time extensions for these requests within that time, although it was allowed to do so under the Act.

Mr. Statham subsequently submitted 389 complaints to the Information Commissioner about the CBC's alleged "deemed refusal" to disclose the requested records. (Requests are deemed to be refused when institutions do not respond to them within 30 days.)

The Information Commissioner investigated these complaints and concluded that the bulk of them were valid. The Commissioner went on to recommend that the CBC respond to all of the outstanding requests on or before April 1, 2009. The CBC committed to meeting that deadline and these complaints were found to be resolved.

Upon receiving the results of the investigation, Mr. Statham applied to the Federal Court for a judicial review of the CBC's actions. Mr. Statham is asking the court to order the CBC to, among other things, disclose any records covered by requests to which the CBC has yet to respond at the time of the hearing. The Information Commissioner sought leave to intervene in the case, noting that Mr. Statham had filed some erroneous evidence. The court granted the Commissioner party status and ordered that this evidence be corrected.

Issues

The court has made clear that the case is to be limited to information requests that remain outstanding at the time of the hearing.

Future action

As of April 1, 2009, the CBC had responded to all but 32 access requests. The court case is to be heard on June 3, 2009.

In the meantime, the Information Commissioner has self-initiated refusal complaints against the CBC for the remaining 32 requests.

FREEDOM OF EXPRESSION

The Criminal Lawyers' Association v. Ontario (Public Safety and Security), Docket 32172, Supreme Court of Canada, heard December 11, 2008, judgment reserved. On appeal from the Ontario Court of Appeal, 207 ONCA 392.

Summary

This case involves an appeal by the Ontario government of an Ontario Court of Appeal decision. The appeal court had held that a provision in Ontario's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was unconstitutional for unjustifiably infringing upon the right to freedom of expression set out in paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, because it did not extend a public interest override to certain types of information exempted under that Act.

Background

The Criminal Lawyers' Association had requested records from the Ontario Ministry of Public Safety and Security, including a police report on an investigation into the conduct of a police force and Crown attorneys in the prosecution of a murder case that had been stayed because the accused's Charter rights had been breached. The Ministry had refused to disclose the requested records, invoking the solicitor-client privilege and law enforcement exemptions the provincial Act contains.

The majority of the appeal court had decided that a section of the Act was unconstitutional because it unjustifiably infringed the freedom of expression guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Ontario Act includes a section providing that certain exemptions may not be applied to refuse disclosure of records when a compelling public interest in disclosure clearly outweighs the purpose of the exemption. However, this override does not include the solicitor-client privilege and law enforcement exemptions. The way the law is drafted means that once the Ontario Information and Privacy Commissioner or a court finds that the exemptions apply to records requested, they cannot order their disclosure, regardless of how compelling the public interest in disclosure might be.

The Supreme Court of Canada agreed to hear the appeal. The Information Commissioner successfully sought leave to intervene in the case.

Issues

There are two principal issues in this case: whether a provision in Ontario's freedom of information legislation infringes upon the right to freedom of expression as guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter; and whether, because the public interest override does not extend to information exempted on the grounds of solicitor-client privilege or law enforcement, the provision offends the constitutional principle of democracy. If the court were to find such an infringement, it would then need to determine whether this infringement could be demonstrably justified in a free and democratic society, as section 1 of the Charter allows.

Both the solicitor-client privilege and law enforcement exemptions are discretionary. Consequently, the Information Commissioner also raised the issue of whether the Ministry had failed to properly exercise its discretion when invoking these exemptions without showing any evidence that it had considered whether factors such as the public interest and the guarantee of freedom of expression would favour disclosure of the records in this case.

Future action

The hearing took place on December 11, 2008. The Supreme Court of Canada has yet to issue its decision.

GENERAL RIGHT OF ACCESS

Attaran v. Minister of Foreign Affairs, 2009 FC 339 (T-2257-07), April 2, 2009 (Justice Kelen)

Summary

A requester challenged the Minister of Foreign Affairs and International Trade's decision to refuse access to requested records. The court largely upheld the Minister's decision not to disclose portions claimed to be exempted under the *Access to Information Act*.

Background

Mr. Attaran made a request to the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) for copies of its annual reports on human rights in Afghanistan for the years 2002 to 2006.

DFAIT released portions of the reports but withheld other portions, invoking several of the Act's exemptions.

Mr. Attaran complained to the Information Commissioner, who then investigated. As a result of this investigation, DFAIT disclosed additional portions of the reports, withdrawing its claim of some exemptions. With this, the Information Commissioner was satisfied that Mr. Attaran had received all of the information to which he was entitled under the Act and reported this to him and to the Minister.

Upon receiving the Information Commissioner's report, Mr. Attaran brought a case before the Federal Court. The Canadian Journalists for Free Expression intervened in the case in support of Mr. Attaran's challenge.

Issues

The issue at the centre of the case was whether general information about torture could be withheld on the grounds that its release would reasonably be expected to injure international affairs or defence.

The court considered a number of other issues, the most notable of which were questions surrounding the application and impact of the guarantee of freedom of expression found in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the interpretation and application of the *Access to Information Act*.

Reasons

The court was satisfied that the Minister was justified when refusing to disclose all but two of the extracts of information at issue, although they were characterized as "general information about torture."

The court distinguished between general information about torture that had been publicly reported by other countries and comments set out in DFAIT reports about Canada's allies and Afghan officials, with an intended audience of Canadian officials.

Nonetheless, the court made an exception for two extracts that had in fact appeared in a front-page article in *The Globe and Mail* and been publicly disclosed in another court case. Noting that this public dissemination had occurred without evidence of repercussions or reaction against Canada, the court concluded that the disclosure of these two extracts could not reasonably be expected to cause probable harm of injury and so qualify to be withheld under subsection 15(1).

The court then considered the constitutional arguments raised in the case, holding that the freedom of expression enshrined in the Charter does not encompass a general right to access any information government institutions hold. There was therefore no need for the court to consider whether limits on the right of access are "demonstrably justified" under section 1 of the Charter.

As to whether the Minister was required to bear in mind values linked to the constitutional right of freedom of expression when deciding whether to exempt information under subsection 15(1), the court held that the Act had to be interpreted in accordance with the intent of Parliament; Charter values should be applied only when the statute is ambiguous. Since the court did not view subsection 15(1) to be ambiguous, it determined that Charter values did not need to be applied and that the Minister did not have to consider them when exercising his discretion under subsection 15(1).

The court ordered the Minister to disclose the two extracts that had been previously publicly disclosed.

Future action

To date, neither party has filed a notice of appeal of the Federal Court's ruling.

TECHNICAL EXPERTISE

Toronto Police Services Board v. Ontario (Information & Privacy Commissioner), 2009 ONCA 20 (Ont. C.A.), January 13, 2009 (Justices Moldaver, Sharpe and Blair)

Summary

The Ontario Court of Appeal decided that the definition of *record* under a provincial access to information law was to be read broadly to include a requirement that government institutions develop new algorithms to modify their existing computer software if doing so would involve technical expertise normally used by the institution.

Background

A journalist, James Rankin, from the *Toronto Star*, made two access requests under Ontario's *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* to the Toronto Police Service Board. When making these requests, he asked to receive the records in a different format from that in which the information was stored. To respond to the requests, the organization would have had to design an algorithm capable of extracting and manipulating the information in two electronic databases and re-formatting it.

The organization had the technical expertise to do this; however, it refused the requests for various reasons, including that the information sought was not a "record" under the municipal law, since new software would be required to produce the information in the format requested.

The federal *Access to Information Act* includes a very similar provision to the one interpreted under the Ontario legislation in this case.

Issues

The issue in this case was the scope of the term record and, more particularly, the scope of the subsection stating that records include those capable of being produced from machine-readable records.

Reasons

Bearing in mind the purpose of the legislation, the appeal court adopted a liberal interpretation of the definition of record, stating that it was intended that in some circumstances "...new computer programs will have to be developed, using the institution's available technical expertise and existing software, to produce a record from a machine readable record..."

The court rejected the interpretation proposed by the Toronto Police Services Board, which had been accepted by the Divisional Court, explaining that the interpretation

...provides government institutions with the ability to evade the public's right of access to information by eliminating all access to electronic information where its production would require the development of software that is within the technical expertise normally used by the institution. On the Divisional Court's interpretation, access would be determined based upon the coincidence of whether the software was already in use, regardless of how easy or inexpensive it would be to develop.

A general principle that emerges from the court's decision is that access to information legislation must be interpreted in a manner that maximizes the public's right of access to electronically recorded information:

A contextual and purposive analysis of s. 2(1)(b) must also take into account the prevalence of computers in our society and their use by government institutions as the primary means by which records are kept and information is stored. This technological reality tells against an interpretation of s. 2(1)(b) that would minimize rather than maximize the public's right of access to electronically recorded information (para. 48).

Future action

Neither the Toronto Police Services Board nor the Ontario Information and Privacy Commissioner has appealed this decision to the Supreme Court of Canada.

6. ADVOCATING FOR LEGISLATIVE REFORM

Significant and thoughtful proposals for reform have been made almost continuously over the last two decades, but very few have attracted parliamentary attention. For legislation like the [Access to Information Act], which the courts have affirmed is quasi-constitutional in nature, its continuing vitality now hinges upon meaningful reform efforts.

Murray Rankin⁸

This past year marked the 25th anniversary of the adoption of the *Access to Information Act*. Sadly, the occasion highlighted just how much the legislation lags behind provincial, territorial and international standards. It has remained static in a dynamic environment of massive technological changes, which have completely reconfigured the information landscape.

Yet, over the last two decades, much time has been spent on various studies of the legislation, and many proposals for reform have been presented. More than ever, the Act needs to be strengthened to reflect the realities that have taken shape since its adoption, and now is the time for action.

Throughout the year, we engaged in a dialogue with stakeholders, including access to information users and those who work in the field.⁹ We wanted to learn more about what the priorities for the modernization of the Act should be. We presented 12 recommendations stemming from this dialogue to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in March 2009 (see box).¹⁰ Our recommendations fall under a number of general themes: parliamentary review, providing a right of access to all, strengthening the compliance model, public education, research and advice, coverage and timeliness. This list of recommendations is by no means comprehensive. It includes only the most pressing matters for reform, in an initial effort to meet the urgent challenge of modernizing the Act without further delay.

RECOMMENDATIONS

1. That Parliament review the *Access to Information Act* every five years
2. That all persons have a right to request access to records pursuant to the *Access to Information Act*
3. That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with order-making power for administrative matters
4. That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with discretion on whether to investigate complaints
5. That the *Access to Information Act* provide a public education and research mandate to the Information Commissioner

⁸ The Access to Information Act 25 years later: Toward a New Generation of Access Rights in Canada, commissioned by the Office of the Information Commissioner, June 10, 2008, www.oic-ci.gc.ca/publicComments/pdf_en/ATIA25y.pdf

⁹ For more information, go to www.oic-ci.gc.ca/InfoNotice/infoNoticeJune18e.asp

¹⁰ Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives, www.oic-ci.gc.ca/publications/modernization_2009e.asp

6. That the *Access to Information Act* provide an advisory mandate to the Information Commissioner on proposed legislative initiatives
7. That the application of the *Access to Information Act* be extended to cover records related to the general administration of Parliament and the courts
8. That the *Access to Information Act* apply to Cabinet confidences
9. That the *Access to Information Act* require the approval of the Information Commissioner for all extensions beyond 60 days
10. That the *Access to Information Act* specify time-frames for the Information Commissioner to complete administrative investigations
11. That the *Access to Information Act* allow requesters the option of direct recourse to the Federal Court for access refusals
12. That the *Access to Information Act* allow time extensions for multiple and simultaneous requests from a single requester

At year-end, the Standing Committee began hearings on the reform of the Act. The Commissioner appeared before the committee to discuss the recommendations. We will continue our efforts in this regard to impress upon the government the imperative for change.

Other proposed changes to the Act

We monitor Parliament's activities for proposals to amend the *Access to Information Act* and advise on the implications of draft legislation on the right of access to information.

During 2008–2009, there were a number of bills at various stages that proposed amendments to the *Access to Information Act*. See Appendix 3.

7. ENHANCING OUR INFORMATION MANAGEMENT CAPACITY

Information management (IM) is critical to the success of our new business model. We produce a significant amount of documentation in the form of investigation files, legal opinions, memos, briefings, correspondence and other information. In turn, we receive a significant amount of information from external sources. To take best advantage of all this information, we must manage it in such a way that we can easily coordinate, re-use, re-purpose and distribute it in a useful, targeted and responsible manner.

In 2008–2009, we conducted a thorough assessment of our IM capacity. Consequently, we created a new IM division—regrouping the information technology (IT) function, the Records Centre, Library Services and the Access to Information and Privacy Secretariat—and developed a comprehensive long-term IM/IT strategy designed to make IM service delivery more proactive.

IM/IT renewal

In 2008–2009, we developed a five-year strategic plan aimed at positioning us as a leader in resolving access to information complaints and providing agile and enhanced service delivery. This plan identified a number of IM/IT renewal initiatives designed enable us to create, manage, access and share information and knowledge with a seamless technology infrastructure. We focused our efforts on the most critical issues that were having a direct impact on our productivity, left us vulnerable to security breaches, and caused instability in our infrastructure, including the following:

- We established a new unit with a director and five IT professionals, who are responsible for implementing our IM/IT vision.
- We created a proactive service delivery model that anticipates business needs and identifies strategic solutions.

- We consolidated our IT infrastructure, with appropriate and up-to-date software and processes, including tools for project and change management.
- We updated or developed and implemented all the required policies and procedures.
- We increased security measures to protect data, both at rest and in transit across our network, according to their security classification while minimizing the impact of existing and emerging threats to the integrity of the information.

The results of our IM/IT renewal initiatives have been immediate and significant. The successful consolidation of the network and desktop environment has had a positive impact on our productivity while improving overall IT security, stability and management.

Records management

Since the Office of the Information Commissioner was founded in 1983, we have conducted thousands of investigations. Over the years, the volume of files associated with closed investigations increased to the point that we had to take decisive action to manage the overwhelming quantity of paper records. In 2008–2009, we developed our first Records Disposition Authority to determine how long we should keep present and future paper and electronic records created by investigators.

We also increased the capacity of our records section, in anticipation of the work we will have to do to develop and implement an institutional information management framework. Specifically, we created the positions of Manager, Information Management, and Manager, Records, to develop and maintain critical elements of an IM framework, such as a universal classification system, business rules and a concept of operations, as well as additional disposition authorities to cover all institutional records.

Access to Information and Privacy Secretariat

Since our organization became subject to the *Access to Information Act* in 2007, we have proactively managed our access to information program with the goal of achieving perfect compliance with the law. We used new funding obtained in 2007 to staff analyst positions and to purchase electronic request processing software. Electronic processing allows us to manage records associated with access and privacy requests more efficiently, maximize compliance with deadlines, and deliver records on CD-ROM, which effectively eliminates photocopy fees—a potential barrier to access.

The resulting improvement in information management has had several benefits:

- * reproduction fees have been eliminated;
- * packages of records are easily re-created, when necessary;
- * statistical reporting is more accurate; and
- * the overall quality of the packages of records we release is generally improved, in terms of organization of the records, legibility, contextualization of information and completeness and accuracy.

The impact of better information management has also allowed us to build our access to information and privacy capacity. Given the widespread shortage in qualified personnel across federal institutions, and the need for more junior staff to

come up to speed quickly, having reliable electronic records keeping and accompanying processes means that we can spend less time on training than previously and allows for greater ease of succession.

OUR PERFORMANCE FOR 2008–2009

In 2008–2009, we received 113 requests under the *Access to Information Act*, and completed 109 of them within the year. We also received two requests under the *Privacy Act*, one of which we completed during the year. These figures represent a 20 percent increase in the number of requests received compared to the Secretariat's first year of operation.

During the year, we also experienced a significant surge in volume, going from processing approximately 7,696 pages in our first year to processing 40,489 pages in our second, the vast majority of these needing to be dealt with in the third and fourth quarters. This represents a 414 percent increase in our workload. Our efforts to improve record-keeping practices will help us cope with this increased volume of pages. Despite this surge, we were able to maintain our record of responding fully within statutory timelines.

We have also made every effort to fulfill the duty to assist. Here are some examples of how we put this duty into action in the past year:

- * We reviewed CD release packages to identify any information that could be misunderstood or unclear, and provided explanations to requesters.
- * We discussed any potential time extensions with requesters prior to actually extending the timeline, and provided a clearly documented rationale for the additional time on the notice of extension, as well as the new due date.
- * We negotiated the shortest possible turnaround time on consultations with federal institutions in order to provide the timeliest access possible, and released all records that did not require consultation within 30 days.

- We followed up on requests involving records not being disclosed under section 26 because of impending publication, and we responded to requesters once the records were published.
- We opened abandoned files as new requests, when necessary, and waived application fees, in order to preserve applicants' right to complain.

Complaints to the Information Commissioner ad hoc

The amendments to the *Access to Information Act* that made our organization subject to the Act, following the adoption of the 2007 *Federal Accountability Act*, did not set out how complaints against us were to be handled. To ensure requesters have the right to voice their concerns and to make complaints, the Information Commissioner appointed an independent Commissioner ad hoc to investigate these complaints independently of our office. The Honourable W. Andrew MacKay became the Information Commissioner ad hoc in May 2008, succeeding the Honourable Peter de C. Cory, who established the guiding principles and functioning of the Office of the Information Commissioner ad hoc.

This year, we were notified of 13 complaints about our handling of access requests. The reasons for those complaints were: withholding of information (11) and length of extensions (2).

Mr. MacKay is a former judge of the Federal Court of Canada and a distinguished jurist. He was admitted to the Bar of Nova Scotia in 1954 and appointed Queen's Counsel in 1972. He studied at Harvard University and at Dalhousie University, where from 1957 to 1988, he held various positions, including Professor and Dean of the Law School, Vice-President, President and Vice-Chancellor of the University. From 1967 to 1986, he was Chair of the Nova Scotia Human Rights Commission and was the Ombudsman for Nova Scotia from 1986 to 1988. He was appointed Judge of the Federal Court of Canada, Trial Division, ex-officio member of the Court of Appeal and Judge of the Court Martial Appeal Court of Canada in 1988. After retiring as a Judge in 2004, Mr. MacKay served as Deputy Judge of the Federal Court from 2004 to December 2007.

The Commissioner ad hoc closed seven complaints during 2008–2009, declaring six of them to be not substantiated. One was resolved by the release of further information and six were carried over to 2009–2010. Appendix 1 contains the report of the Information Commissioner ad hoc for 2008–2009.

8. PROMOTING REQUESTERS' RIGHTS

As the ombudsman responsible for investigating access complaints against federal institutions, the Information Commissioner represents an independent source of expert knowledge with a unique perspective on freedom of information. In order to maximize the Commissioner's and our influence and promote requesters' rights, we believe that we must complement our investigative work by sharing our expertise with all our stakeholders and by being as transparent as possible about our decisions and our way of doing business. This is why communications, advice and consultations, as well as partnerships, both domestically and internationally, are essential components of our compliance continuum (see Chapter 2).

Communications and special events

In 2008–2009, we continued to increase the quantity and quality of information about our work that we publish on our website.¹¹ We have also started to redesign our website, to ensure it better meets the needs of our users and the general public, and to accommodate greater proactive disclosure. We developed a new brochure on the Office of the Information Commissioner and made considerable efforts to raise awareness about our agenda and activities. The wide interest that our reports to Parliament and news releases generated this year demonstrates our success in this area.

Canada's Right to Know Week—which coincides with International Right to Know Day—celebrates the fundamental human right of access to information, and provides an opportunity for citizens to campaign for open, democratic government. In 2008–2009, we collaborated with the provinces and territories to create a dedicated website that features all the activities taking place across the country during the Right to Know Week.¹² This communication and learning tool also provides background information on freedom of information worldwide and in Canada.

As part of last year's celebrations, we organized a number of events, including a national seminar and a panel discussion on the various meanings of "right to know." The

discussion served to remind participants that even today access to information is often a matter of life or death in many corners of the world. Our assistant commissioners visited various regions of the country to share perspectives and ideas about how to raise awareness of access to information.

In 2008–2009, Rick Snell a law professor from the University of Tasmania, gave an excellent presentation on Australia's and New Zealand's efforts to create a next-generation access to information law.

Advice and consultations

In 2008–2009, we took part in the development of the Treasury Board Secretariat's directive on access to information, with the aim of specifically addressing the duty to assist provision of the *Access to Information Act*. This provision explicitly requires all institutions to help requesters find the information they seek.

We also worked with other officers of Parliament to put forward our perspective on Treasury Board Secretariat policies. These policies were developed for federal departments and agencies and do not always accommodate the unique roles of independent officers of Parliament.

¹¹ See www.oic-ci.gc.ca/menu-e.asp

¹² See www.righttoknow.ca/home/index_e.php

Finally, we consulted a group of directors of access to information on how best to categorize the results of our investigations. Until now, we have simply categorized complaints as being resolved, not resolved, substantiated or not substantiated. We committed to reviewing this practice, after receiving feedback during the report cards process, in order to provide a more precise picture of institutional compliance.

Parliamentary relations

As an officer of Parliament, the Commissioner enjoys a special rapport with Parliament. Parliamentarians rely on the Commissioner for objective advice about the need for legislative reform and, more generally, about implications of legislation, jurisprudence, regulations and policies on Canadians' right to access government information. In addition, the Commissioner must account for the administration of his office on an annual basis. He made the following appearances before Parliament in 2008–2009:

- appearance before the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in April 2008 to discuss our spending estimates for the year;
- two appearances before the same committee in March 2009 to discuss our 2007–2008 annual report and future business, our most recent report cards process (see Chapter 4), as well as reform of the Access to Information Act (see Chapter 6); and
- appearance before the Advisory Panel on the Funding and Oversight of Officers of Parliament in March 2009 to present our review of resources and to seek the required funding for us to deliver on our mandate (see Chapter 9).

International activities

In support of our priorities, we participate in various international activities, with the following goals:

- to contribute to the development of access to information legislation and policy internationally;
- to learn from our counterparts on best practices and new developments; and
- to explain how we approach freedom of information in Canada.

Of note during 2008–2009, we sent a letter to the Chairman of the Council of Europe's Committee of Ministers to comment on the proposed Convention on Access to Official Documents.¹³ Based on Canada's experience with access legislation, we recommended strengthening the Convention to foster a culture of openness in public institutions.

We participated in conferences and meetings in Mexico, England and Scotland. We also met with parliamentary and government officials of Barbados and Grenada to share information on Canada's experience and best practices in the area of access to information, and to offer advice on compliance models as they develop freedom of information legislation.

¹³ See www.oic-ci.gc.ca/oicinfo/Council_Europe_Treaty_letter-e.asp

Partnerships

To maximize our influence on institutional compliance and on freedom of information in general, we need to foster good relations with all players in the access to information system—from requesters and complainants, to institutions (including Parliament), to other government jurisdictions and advocacy groups.

We established a discussion forum with the National Privacy and Access to Information Law Section of the Canadian Bar Association. The forum will not only foster the exchange of ideas on matters of mutual interest but also collaboration in promoting the right of access to information to Canadians.

We were pleased to be able to participate for the second year in the annual investigators conference hosted by the Office of the Privacy Commissioner of Canada in February 2009. The conference allowed investigators from the federal, provincial and territorial information and privacy commissioners' offices to share experiences and best practices, and to discuss common issues. We subsequently hosted a two-day negotiation skills course for investigators, including colleagues from the Office of the Privacy Commissioner, and from the privacy and access to information agencies in Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, and Nova Scotia.

9. RENEWING OUR OFFICE

Our 2007–2008 annual report clearly set out the new direction for our work. This year, we put the foundational elements of that new direction in place by reviewing our resource requirements, developing an integrated human resources plan and refining our internal audit function.

Review of resources

We undertook a comprehensive review of our resources to determine whether they were sufficient for us to be able to deliver on our mandate. In particular, we assessed our capacity to eliminate the inventory of complaints by the end of 2009–2010, to tackle the significant increase in the number of complaints we have been receiving since 2007–2008 and to respond to the need to strengthen accountability and compliance in accordance with the *Federal Accountability Act*, government-wide policy renewal and other initiatives. The results of the review clearly showed that we need to augment our resource base.

Based on the results of the review, we submitted our request to the Advisory Panel on the Funding and Oversight of Officers of Parliament and to the Treasury Board Secretariat. At year-end, a final decision on resource levels was awaiting Treasury Board's decision.

During the year, we also did an extensive re-allocation of our office space to accommodate current and future staff.

Human resources

Our organization faces significant human resources challenges. Access to information professionals are in high demand across federal institutions. The 70 new institutions' coming under the Act in 2007 has exacerbated this scarcity of resources.

Recruitment, retention and renewal of staff are our priorities. To that end, we developed an integrated business and human resources plan with key strategies to be more efficient and proactive in recruiting, retaining and training employees to meet our specific skills requirements and our growing caseload.

Internal audit

To comply with the Treasury Board Policy on Internal Audit, we created an audit function two years ago. In 2008–2009, we hired a firm to provide internal audit services and secured the services of two external members to sit on our audit committee, of which the Information Commissioner is a member. To date, three audit committee meetings have been held, and the committee has approved an audit committee charter, internal audit charter and risk-based audit plan.¹⁴

The following are the key risks identified:

- effectiveness of our new and existing investigative processes, particularly to address the inventory of older cases;
- ability to recruit and retain staff;
- effectiveness of our information management/information technology processes and tools;
- ability to respond to access requests; and
- ability to comply with federal regulations and policies.

The objective of our internal audits is to provide "just-in-time" feedback on new and maturing processes, thereby enabling corrective action. Accordingly, the audit committee recommended, based on the identified risks, that we undertake an internal audit of the intake and early resolution of new complaints during 2008–2009. The results of the audit will be available on our website as they become available.

¹⁴ Information about internal audit is available at <http://www.oic-ci.gc.ca/expenses/audits/default-e.asp>

10. THE YEAR AHEAD

Our vision is for the Office of the Information Commissioner to become “best in class” as an investigative body resolving complaints, as an ombudsman for access to information, and as an employer. This vision will continue to guide all our decisions and initiatives in the year ahead.

Follow-ups and system monitoring

Next year will see us follow up on our report cards process in several ways.

First, we will monitor the progress of the 10 institutions surveyed this year. We will follow up with the Treasury Board Secretariat and the Canada School of Public Service as they implement the measures they committed to carrying out in response to the recommendations in our special report to Parliament.

We will also launch our first three-year plan for performance reviews. This plan will be widely advertised, giving selected institutions advance notice of the type and scope of information we will be seeking. By doing so, we hope to encourage proactive compliance.

Second, we will continue our consultations with stakeholders on proposed new categories for classifying the results of our investigations.

Third, we are planning to conduct a formal systemic investigation that will focus on time extensions. We want to further examine the use, root causes and impact of extensions, and work with institutions to propose solutions.

We will also be monitoring the access to information system to identify and examine emerging systemic issues. For example, we will be looking more closely at preparation fees, which federal institutions may charge for the time they take to prepare records for disclosure. Before the advent of electronic case management systems, access to information officers used to perform this task by blocking every occurrence of excluded or exempted information using “cut and paste” operations. Now, most institutions prepare records

for disclosure while reviewing the record, a function for which fees cannot be charged. Therefore, the rationale for charging preparation fees is no longer so obvious and we are concerned that this practice could be a means to limit disclosure of information.

Strengthening capacity and accountability

The progress we made in 2008-2009 on enhancing internal operations has set the stage for the broader, more far-reaching work we will do in the year ahead. To achieve optimal efficiency and timeliness, we will monitor the performance of our new investigative process, taking into account, among other things, the results of an internal audit which is being conducted at the Commissioner's request.

We will continue to renew and upgrade our information management technology and practices. This will give investigators more effective tools to meet workload targets, deliver on our access to information and privacy responsibilities, and provide top-notch service to Canadians.

We will also focus on recruiting, training and retaining skilled and versatile employees to ensure we have the appropriate human resource capacity to effectively deliver on our mandate. In particular, we need to address the shortage of investigators to avoid this becoming an obstacle to meeting our performance targets over the next several years.

Finally, we will review the management controls that are in place throughout the organization and develop new ones to ensure sound governance and increased accountability in existing and new areas of responsibility.

Web-enhanced information and proactive disclosure

We are redesigning our website to ensure that it provides comprehensive, up-to-date and user-friendly information. We want to maximize the site's usefulness for employees, members of the access to information community, complainants and requesters.

To promote requesters' rights through greater transparency in the way we conduct our business, we will be posting much more than the usual proactive disclosure information. Our website will include, for example, summaries of access requests received, our latest statistics, audit reports, policy updates, materials summarizing the policies and practices considered optimal in the access field, as well as tools to help with the interpretation of the law involved in various types of investigations. We will publish extensive reports of completed investigations, court decisions and report cards on the redesigned site.

Consultations and partnerships

It is critical that the federal access to information system be modernized to align it with more progressive models. The Information Commissioner will continue to promote reform by identifying the gaps between the intent of the legislation and its deficiencies in ensuring that Canadians' right of access to information is respected. In his role as an Officer of Parliament, he will advise and make recommendations on how best to achieve the goals envisioned by the legislation, i.e. a more informed dialogue between political leaders and citizens, improved decision making, and greater transparency.

APPENDIX 1. REPORT OF THE INFORMATION COMMISSIONER AD HOC

The authority of the Information Commissioner ad hoc is the delegation by the Information Commissioner of Canada, pursuant to section 59 of the Access to Information Act (the ATI Act). The current delegation is effective May 1, 2008 for a one-year period, until such time as it is revoked, amended or renewed. It is the second similar delegation, the first having been issued in 2007 to the Honourable Peter Cory.

The delegation by the Commissioner provides authority for

"...the Hon. W. Andrew MacKay, as commissioner ad hoc, to exercise or perform all of the powers, duties and functions of the Information Commissioner set out in the Access to Information Act, including sections 30 to 37 and section 42 inclusive of the Access to Information Act, for the purpose of receiving and independently investigate any complaint described in section 30 of the Access to Information Act arising in response to access requests made in accordance with the Act to the Office of the Information Commissioner of Canada."

The delegation implements arrangements whereby the Office of the Information Commissioner is subject to the ATI Act. Thus, that Office's activity and decisions in relation to access requests made to it are subject to review, like other government institutions of Canada, in accord with the Federal Accountability Act, of 2007 and amendments then made to the ATI Act.

It is of fundamental importance as emphasized in the Report of the Ad Hoc Access to Information Commissioner by the Honourable Peter Cory in 2008 that the role of the Ad Hoc Commissioner be completely independent of the Information Commissioner, with a separate office, mailing address, telephone, investigating and secretarial assistance.

In my view the necessary independence of the Office of the Commissioner ad hoc has been maintained in the past year and its independence has been respected by the Information Commissioner, through whose good offices the needs of the work of the Commissioner ad hoc have been met. Expenses of the office, support for an experienced senior investigating officer, for secretarial assistance, and for legal advice have been provided as needed. In particular, I acknowledge the assistance of Ms. Julia O'Grady, whose work, investigating and resolving complaints for this office independent of but with cooperation of the Commissioner's staff, and whose advice to me, have been invaluable.

Since May 1, 2008 this office has been concerned with a dozen complaints. All have been investigated. A few of these were initiated before May 1, 2008. Three of those, which remain unresolved, concern the issue of control by a government institution, in this case the Office of the Information Commissioner, of certain computer-based information. The complaints raise issues of both fact of concern to the Commissioner, and law for which I have obtained independent legal advice. Those complaints will, I trust, soon be resolved.

Other complaints initiated in 2008 raise issues of the application of section 16.1 of the ATI Act in situations where the Office of the Information Commissioner has contended the information requested by a complainant is exempt from release as information obtained or created in the course of an investigation or examination conducted by that office. It is noted that if it is such information, it is exempt from release only pending conclusion of the investigation and related proceedings by that Office. A process for review by the Commissioner of any such request after conclusion of an investigation would be an appropriate routine.

Three complaints raised the issue of the jurisdiction of the Information Commissioner ad hoc in circumstances where the information was refused to be released by the government institution which was asked for it after the institution had consulted with the Office of the Information Commissioner. As I interpret jurisdiction of the Commissioner ad hoc, as set out in the delegation above, unless the Information Commissioner is requested information and refuses to release it there is no decision by his office that is to be reviewed.

I concur with the words of my predecessor, the Honourable Peter Cory, "In my view, it is necessary to maintain the Office of the Ad Hoc Commissioner. This is necessary in order to ensure that someone independent of the Commissioner has considered the complaints made against the Commissioner were properly considered and appropriately dealt with." That continues to be the goal of this office.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in cursive script, reading "W. Andrew MacKay". The signature is written in dark ink and is positioned above the printed name.

The Honourable W. Andrew MacKay

APPENDIX 2. ONGOING COURT CASES

These are pending cases before the Federal Court that involve the Information Commissioner

| Case | Next Step | Issue |
|--|--|---|
| Control of records in a minister's office <i>Information Commissioner v. Minister of National Defence</i> , A-378-08 | Hearing date to be set, followed by hearing | Appeal by the Information Commissioner of the decision in <i>Information Commissioner v. Minister of National Defence</i> , 2008 FC 766 Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a government institution) and department (government institution) For more information, see p. 32 |
| Control of records in the Prime Minister's Office <i>Information Commissioner v. Prime Minister</i> , A-379-08 Cross-Appeal: <i>Prime Minister v. Information Commissioner</i> | Hearing date to be set, followed by hearing | Appeal by the Information Commissioner / Cross Appeal by the Prime Minister of the decision in <i>Information Commissioner v. Prime Minister</i> , 2008 FC 766 Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a government institution) and department (government institution) The cross-appeal involves the issue of whether the Prime Minister is an officer of a government institution. For more information, see p. 32 |
| Control of records in a minister's office <i>Information Commissioner v. Minister of Transport</i> , A-380-08 | Hearing date to be set, followed by hearing | Appeal by the Information Commissioner of the decision in <i>Information Commissioner v. Minister of Transport</i> , 2008 FC 766 Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a government institution) and department (government institution). For more information, see p. 32 |
| Prime Minister's agendas under the control of the RCMP <i>Commissioner of the RCMP v. Information Commissioner</i> , A-413-08 | Hearing date to be set, followed by hearing | Appeal by the Commissioner of the RCMP of the decision in <i>Information Commissioner v. Commissioner of the RCMP</i> , 2008 FC 766 Exemption: s.19 For more information, see p. 32 |
| <i>Statham v. President of the Canadian Broadcasting and Information Commissioner</i> , T-782-08 (The Information Commissioner is an intervener) | Hearing on June 3, 2009 | Application for judicial review under s.41 of the <i>Access to Information Act</i> against the CBC relating to numerous access requests. Involves issues relating to the Court's jurisdiction under s.41 and 49 of the <i>Access to Information Act</i> . For more information, see p. 38 |
| <i>Ontario (Ministry of Public Safety and Security) et al. v. Criminal Lawyers' Association</i> , SCC, S-32171 (The Information Commissioner is an intervener) | Judgment reserved at the December 11, 2008 hearing | Appeal by Ontario's Ministry of Public Safety and Security of the decision in <i>Criminal Lawyers' Association v. Ontario (Ministry of Public Safety and Security)</i> , 2007 ONCA 392 Involves issue of whether an exemption provision in Ontario's <i>Freedom of Information and Privacy Act</i> infringes the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> (s.2(b)—freedom of expression) as it does not extend a public interest override. For more information, see p. 38 |

APPENDIX 3. AMENDMENTS AND PROPOSED AMENDMENTS TO THE ACCESS TO INFORMATION ACT

Changes to the Schedules and Designation Order in 2008–2009

| Statute or Order in council | Bill | Citation | Came into force | Change |
|---|------|------------------|--|--|
| An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on January 27, 2009 and related fiscal measures | C-10 | S.C. 2009, c. 2 | Royal Assent received on March 12, 2009. Coming into force will be determined by Order in Council. | Add <i>Canada Deposit Insurance Corporation Act</i> to Schedule II and add a reference to subsection 45.3(1) |
| An Act to give effect to the Tsawwassen First Nation Final Agreement and to make consequential amendments to other Acts | C-34 | S.C. 2008, c. 32 | April 3, 2009 | Subsection 13(3) of the <i>Access to Information Act</i> is amended by adding the following after paragraph (e): (f) the Tsawwassen Government, as defined in subsection 2(2) of the <i>Tsawwassen First Nation Final Agreement Act</i> |
| An Act to establish the Specific Claims Tribunal and to make consequential amendments to other Acts | C-30 | S.C. 2008, c. 22 | November 18, 2008 | Add the <i>Specific Claims Tribunal Act</i> to Schedule I Schedule II: adds a reference to subsections 27(2) and 38(2) of the <i>Specific Claims Tribunal Act</i> |
| An Act to amend the Museums Act and to make consequential amendments to other Acts | C-42 | S.C. 2008, c. 9 | August 10, 2008 | Paragraph 68(c) of the <i>Access to Information Act</i> is replaced by the following: c) material placed in the Library and Archives of Canada, the National Gallery of Canada, the Canadian Museum of Civilization, the Canadian Museum of Nature, the National Museum of Science and Technology or the Canadian Museum for Human Rights by or on behalf of persons or organizations other than government institutions Schedule I to the Act is amended by adding the following: Canadian Museum for Human Rights |
| P.C. 2008-800 | | | June 1, 2008 | Adds the institution the Indian Residential Schools Truth and Reconciliation Commission Secretariat to Schedule I |
| P.C. 2008-802 | | | June 1, 2008 | Adds an institution to the Designation Order |

Proposed changes to the Act

Second Session, Thirty-Ninth Parliament

| Bill | Proposed legislation | Last stage | Changes |
|-------|--|--------------------------------|---|
| C-554 | <i>An Act to amend the Access to Information Act (open government)</i> | First reading, May 29, 2008 | The Bill implements the proposals contained in the <i>Open Government Act</i> , made by former Information Commissioner Reid in 2005. |
| C-556 | <i>An Act to amend the Access to Information Act (improved access)</i> | First reading, June 2, 2008 | The Bill implements the proposals contained in the <i>Open Government Act</i> , made by former Information Commissioner Reid in 2005. |

First and Second Sessions, Fortieth Parliament

| Bill | Proposed legislation | Last Stage | Changes |
|-------|--|---|--|
| C-278 | <i>An Act to amend the Access to Information Act (response times)</i> | First reading, February 2, 2009 (was referred as Bill C-470 in the 2007-2008 Annual Report) | The Bill provides for a report to be given to the requester and the Office of the Information Commissioner explaining the delay and the projected completion date when a request is still outstanding 100 days after it was received. It also requires the Information Commissioner to report annually the number of outstanding requests. |
| C-326 | <i>An Act to amend the Access to Information Act (open government)</i> | First reading, February 25, 2009 (was referred as Bill C-554 in the 39 th Parliament) | The Bill implements the proposals contained in the <i>Open Government Act</i> , made by former Information Commissioner Reid in 2005. |
| C-334 | <i>An Act prohibiting the commission, abetting or exploitation of torture by Canadian officials and ensuring freedom from torture for all Canadians at home and abroad and making consequential amendments to other Acts</i> | First reading, March 5, 2009 | The Bill amends section 15 of the <i>Access to Information Act</i> to ensure that it does not prevent the disclosure of records relating to torture. |
| S-203 | <i>An Act to amend the Business Development Bank of Canada</i> | First reading, January 27, 2009 | The Bill proposes an amendment to Schedule II of the <i>Access to Information Act</i> . |
| S-206 | <i>An Act to create the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development</i> | First reading, January 27, 2009 | The Bill proposes amendments to subsection 16.1 and Schedule I of the <i>Access to Information Act</i> . |
| S-214 | <i>An Act to regulate securities and provide a single securities commission for Canada</i> | First reading, January 27, 2009 | The Bill proposes to exempt some information from disclosure. |

Report

First Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics

Pursuant to Standing Order 108(2), and a motion adopted by the Committee on Wednesday, February 11, 2009, your Committee recommended:

That the government introduce in the House, by May 31, 2009, a new, stronger and more modern Access to Information Act, drawing on the work of the Information Commissioner Mr. John Reid.

Motions

Opposition motion
(Mr. McTeague) –
March 6, 2009

That, given the Information Commissioner's report on February 26, 2009, which condemns "a lack of leadership at the highest levels of government", this House calls upon the government to amend the Access to Information Act to include, as part of its purpose, that "every government institution shall make every reasonable effort to assist persons requesting access and to respond to each request openly, accurately and completely and without unreasonable delay", and further, to provide a general "public interest" override for all exemptions, so the public interest is put before government secrecy, as promised in the 2006 election platform of the Conservative Party of Canada.

Opposition motion
(Mr. Siksay) – March 3,
2009

That this House calls on the government to recognize Canadians' right to know and the principle of open government, rather than placing further restrictions on the release of information and opting for increased secrecy, and therefore this House urges the government to introduce within 30 days legislation based on former Information Commissioner John Reid's draft bill to revise the Access to Information Act, in consultation with Information Commissioner Robert Marleau.



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada



Rapport annuel **2008–2009**

Maximiser la conformité
pour plus de transparence

Le Commissariat à l'information du Canada
Place de Ville, Tour B, 7^e étage
112, rue Kent
Ottawa (Ontario) K1A 1H3

Tél. : 613-995-2410
Sans frais : 1-800-267-0441
ATS : 613-947-0388
Télec. : 613-947-7294

Courriel : general@oic-ci.gc.ca
Site Internet : www.oic-ci.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009
N° cat. : IP1-2009
ISBN 978-0-662-06783-2



Imprimé sur du papier contenant plus de 10 % de fibres recyclées postconsommation.

Maximiser la conformité
pour plus de transparence



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada



Juin 2009

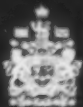
L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel du commissaire à l'information pour la période du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2009.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert Marleau



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada



Juin 2009

L'honorable Peter Milliken, député
Président de la Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel du commissaire à l'information pour la période du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2009.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert Marleau

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| MESSAGE DU COMMISSAIRE | 1 |
| À PROPOS DU COMMISSARIAT | 3 |
| PLAINTES ET ENQUÊTES | 5 |
| INTRODUCTION | 6 |
| 1. FAITS SAILLANTS EN 2008-2009 | 7 |
| 2. LE NOUVEAU MODÈLE DE GESTION | 10 |
| Un processus d'enquête amélioré | 10 |
| Usage stratégique de mesures systémiques | 14 |
| Maximisation de la conformité | 14 |
| 3. ENQUÊTES ET RÈGLEMENT DES PLAINTES | 16 |
| Faits et chiffres | 16 |
| Enquêtes dignes de mention | 20 |
| 4. RENDEMENT ET PROBLÈMES SYSTÉMIQUES | 26 |
| Examens (fiches de rendement) | 26 |
| Détermination des problèmes | 28 |
| Enquêtes systémiques | 29 |
| 5. PROMOTION DE LA TRANSPARENCE DEVANT LES TRIBUNAUX | 32 |
| Progrès dans des affaires en cours | 32 |
| Affaires nouvelles | 37 |
| 6. PLAIDOYER EN FAVEUR D'UNE RÉFORME LÉGISLATIVE | 42 |
| 7. AMÉLIORATION DE NOTRE CAPACITÉ DE GESTION DE L'INFORMATION | 44 |
| Renouvellement de la GI/TI | 44 |
| Gestion des documents | 44 |
| Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels | 45 |
| Plaintes au commissaire à l'information ad hoc | 46 |
| 8. DÉFENSE DES DROITS DES DEMANDEURS | 47 |
| Communications et événements spéciaux | 47 |
| Conseils et consultations | 47 |
| Relations parlementaires | 48 |
| Activités internationales | 48 |
| Partenariats | 49 |
| 9. RENOUVELLEMENT DU COMMISSARIAT | 50 |
| Examen des ressources | 50 |
| Ressources humaines | 50 |
| Vérification interne | 50 |
| 10. AU PROGRAMME DE L'ANNÉE À VENIR | 51 |
| Suivi et surveillance du système | 51 |
| Renforcement de la capacité et de la responsabilité | 51 |
| Information sur le Web et divulgation proactive | 52 |
| Consultations et partenariats | 52 |
| ANNEXE 1. RAPPORT DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION AD HOC | 53 |
| ANNEXE 2. AFFAIRES JUDICIAIRES EN COURS | 55 |
| ANNEXE 3. MODIFICATIONS APPORTÉES ET PROPOSÉES À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION | 56 |

MESSAGE DU COMMISSAIRE

Lorsque j'ai été nommé commissaire à l'information il y a deux ans, le Commissariat faisait face au même problème que celui qui touche l'ensemble du système d'accès à l'information : un arriéré croissant de dossiers reportés d'un exercice à l'autre.

J'ai immédiatement amorcé d'importants changements structurels et opérationnels visant à mieux relever les défis qui limitaient notre travail et à éradiquer, une fois pour toutes, l'arriéré de dossiers constitué au fil des ans. En 2008-2009, nous avons officialisé et perfectionné notre nouveau mode de fonctionnement, et alors que l'exercice se terminait, notre nouveau processus d'enquête commençait à produire les résultats escomptés. Nous avons également élaboré et perfectionné d'autres stratégies de gestion dans le but de nous assurer les compétences et les ressources appropriées pour nous acquitter efficacement de notre mandat au cours des cinq années à venir.

Fait plus important encore, nous nous sommes penchés sur la meilleure façon d'améliorer le rendement du système d'accès à l'information. À plusieurs reprises, j'ai déploré le fait que le modèle de conformité contenu dans la Loi est faible. Il existe actuellement peu de mesures incitant les institutions à se conformer aux exigences de la Loi, et encore moins de conséquences à ne pas le faire. Notre nouveau modèle de gestion nous permettra d'utiliser efficacement les différents outils à notre disposition pour maximiser notre influence sur la conformité institutionnelle aux dispositions prévues par la Loi.

Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour instaurer une véritable culture d'ouverture et de transparence, et permettre au Canada de retrouver son statut de chef de file dans le domaine de l'accès à l'information.

Juillet 2008 a marqué le 25^e anniversaire de la *Loi sur l'accès à l'information* sur une note plutôt douce-amère. Cet anniversaire nous a permis de célébrer l'important gain démocratique survenu en 1983 lorsque le Canada a accordé à ses citoyens le droit d'accéder à l'information détenue par les institutions fédérales. En même temps, l'occasion a mis en évidence le retard de la Loi par rapport aux normes établies par d'autres

pays et d'autres administrations canadiennes. La Loi est encore ancrée dans la réalité qui prévalait il y a un quart de siècle. Elle ne tient pas compte des changements technologiques majeurs qui ont complètement révolutionné le domaine de l'information.

En mars 2009, j'ai présenté une série de recommandations législatives au Comité permanent de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique. Ces recommandations constituent un effort initial visant à relever sans délai les défis urgents que représentent la modernisation de la Loi et le renforcement du modèle de conformité.



Pour aller de l'avant, nous avons besoin, plus que jamais, d'un leadership fort et concerté, de la part de tous les intéressés et à tous les niveaux. Les parlementaires jouent un rôle des plus crucial en incitant le gouvernement à procéder à une réforme législative. Le président du Conseil du Trésor, à titre de ministre désigné en vertu de la Loi, doit fournir le leadership politique nécessaire au changement d'une culture opposée à la transparence.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor – en tant qu'organisme responsable de veiller à ce que les institutions fédérales s'acquittent des responsabilités que la Loi leur confère – doit encadrer le leadership institutionnel en fournissant des objectifs de rendement clairs, des directives explicites ainsi que des ressources et un soutien financier adéquats.

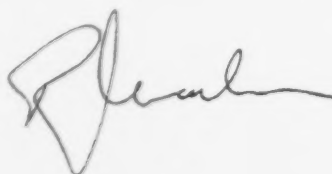
Au sein des institutions, le leadership de la direction est crucial à l'efficacité avec laquelle les institutions s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Loi. Tous les ministres, les sous-ministres et les dirigeants d'organisme dans l'ensemble du système doivent s'engager à mettre en œuvre le changement culturel requis. Par l'entremise d'une délégation de pouvoir appropriée, les directeurs de l'accès à l'information doivent être habilités à agir dans le véritable esprit de la Loi.

Un Commissariat à l'information rajeuni, réorganisé et mieux financé se tient prêt à réaliser la vision que l'honorable Francis Fox a énoncée au cours des débats parlementaires qui ont mené à l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*. Voici ce qu'il a déclaré en 1981 lors des débats entourant la deuxième lecture à la Chambre des communes : « Je m'attends à ce

que le commissaire à l'information devienne avec le temps plus qu'un ombudsman de l'information, plus qu'un défenseur de l'accès à l'information. Je m'attends à ce qu'il soit le moteur du système. » Seule une réforme législative permettra à cette vision de se concrétiser pleinement.

Pour terminer, je tiens à souligner le professionnalisme et le dévouement dont mon personnel a fait preuve au cours d'une période de changement radical et de rareté des ressources. Je tiens également à rendre hommage à la mémoire de l'ancien commissaire à l'information John Grace, dont les appels passionnés à la réforme, il y a quinze ans, résonnent encore aujourd'hui. M. Grace a fixé la barre haute pour ce qui est de défendre le droit des citoyens à l'information. Malheureusement, les gouvernements qui se sont succédés ont choisi d'ignorer ses recommandations et celles des commissaires qui l'ont suivi. Pendant combien de temps encore le Parlement tolérera-t-il une négligence aussi envahissante, menant à l'attrition d'un droit démocratique aussi fondamental?

Le commissaire à l'information du Canada,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Marleau'.

Robert Marleau

À PROPOS DU COMMISSARIAT

QUI NOUS SOMMES

Le **commissaire à l'information** est un haut fonctionnaire du Parlement et un ombudsman, nommé par le Parlement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, laquelle favorise la liberté d'information au Canada. Le commissaire enquête sur les plaintes déposées par les particuliers et les organisations qui estiment que les institutions fédérales n'ont pas respecté leurs droits, tels que prévus par la Loi. Le commissaire fait aussi la promotion de l'accès à l'information au Canada.

Robert Marleau, quatrième commissaire à l'information du Canada, a commencé son mandat le 1^{er} février 2007. Avant d'accéder à ce poste, il a travaillé pendant 31 ans au Parlement, dont 13 à titre de greffier de la Chambre des communes. Il a aussi occupé le poste de commissaire à la protection de la vie privée par intérim en 2003.

Le commissaire est secondé dans ses fonctions par le **Commissariat à l'information**, organisme public indépendant mis sur pied en 1983 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour instruire les plaintes du public concernant l'accès à l'information gouvernementale.



CE QUE NOUS FAISONS

Nous enquêtons sur les plaintes.

Nous enquêtons avec rigueur et équité sur les plaintes concernant la façon dont les institutions fédérales traitent les demandes de communication. Nous avons recours à la médiation et à la persuasion pour les régler. Nous déferons à la Cour fédérale du Canada les affaires qui soulèvent d'importants principes de droit ou d'interprétation juridique.

Nous faisons la promotion de l'accès à l'information, et d'un gouvernement transparent et ouvert.

Nous encourageons les institutions fédérales à communiquer leur information de façon continue et à respecter les droits des Canadiens et des Canadiennes à demander et à obtenir de l'information, au nom de la transparence et de la reddition de comptes.

Nous favorisons activement un plus grand accès à l'information au Canada par des initiatives ciblées, comme la Semaine du droit à l'information et un dialogue constant avec les Canadiens et les Canadiennes, le Parlement et les institutions fédérales.

Le Commissariat compte 82 employés à temps plein et comprend quatre directions.

- La Direction du règlement des plaintes et du respect de la Loi mène des enquêtes et des activités de règlement des différends en vue de la résolution des plaintes.
- La Direction de la politique, des communications et des opérations suit le rendement des institutions fédérales en vertu de la Loi, effectue des enquêtes et des analyses systémiques, offre des orientations stratégiques au Commissariat, dirige les relations externes du Commissariat avec le public, le gouvernement et le Parlement, et fournit un leadership stratégique et institutionnel dans les domaines de la gestion financière, de la vérification interne et de la gestion de l'information.
- La Direction des services juridiques représente le commissaire dans les affaires judiciaires et offre des conseils juridiques sur les enquêtes et les questions législatives et administratives.
- La Direction des ressources humaines supervise tous les aspects de la gestion des ressources humaines et offre des conseils aux gestionnaires et aux employés sur les questions concernant les ressources humaines.

PLAINTES ET ENQUÊTES

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, toute personne qui demande de l'information à une institution fédérale et qui n'est pas satisfaite de la réponse, ou de la façon dont la demande a été traitée, peut porter plainte auprès du Commissariat.

Le temps qu'il faut à une institution pour traiter une demande est un motif fréquent de plainte. Les institutions fédérales ont 30 jours pour traiter une demande, mais peuvent proroger ce délai pour un certain nombre de raisons – par exemple, lorsqu'elles doivent examiner un grand nombre de documents, consulter d'autres institutions fédérales ou informer des tiers. Elles doivent toutefois informer les demandeurs de toute prorogation avant la fin du délai initial de 30 jours. Les demandeurs peuvent porter plainte à l'égard de l'avis de prorogation, de la durée de celle-ci, ou encore parce qu'ils estiment que, de façon générale, le processus prend trop de temps.

Les plaintes que nous recevons se répartissent en trois grandes catégories comme suit.

Plaintes administratives

- **Prorogations** : L'institution a prolongé le temps dont elle a besoin pour traiter la demande.
- **Retards** : L'institution n'a pas communiqué l'information dans les délais prévus par la Loi.
- **Frais à acquitter** : Les frais exigés par l'institution étaient déraisonnables.
- **Plaintes diverses, dont les suivantes** :
 - **Accès aux documents** : L'institution n'a pas donné au demandeur la possibilité d'examiner l'information.
 - **Langue officielle** : L'institution n'a pas fourni l'information dans la langue officielle demandée.
 - **Média substitut** : L'institution n'a pas fourni l'information sous une forme qu'une personne ayant un handicap sensoriel peut utiliser.
 - **Autres motifs** : Incluent les plaintes sur toute autre question liée à la demande ou à l'obtention d'information en vertu de la Loi.

Plaintes de refus

- **Exceptions** : L'institution a soustrait de la communication les documents demandés en vertu de dispositions précises

de la Loi, par exemple : l'information a été fournie à titre confidentiel par des gouvernements étrangers; l'information concerne la sécurité de personnes, la sécurité nationale ou des intérêts commerciaux; les documents contiennent des renseignements personnels; l'information sera publiée dans les 90 jours à venir.

- **Aucun document** : L'institution n'a pas trouvé de documents relatifs à la demande.
- **Réponse incomplète** : L'institution n'a pas fourni toute l'information qu'elle devait communiquer relativement à la demande.
- **Information exclue** : L'institution n'a pas divulgué de l'information qui est exclue de l'application de la Loi, comme des publications, ou des documents de bibliothèque ou de musée.

Plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet

- **Accès aux documents refusé** : L'institution n'a pas communiqué un document qui contient de l'information confidentielle du Cabinet, car la Loi ne s'applique pas à ce type de documents. Le commissaire ne peut d'ailleurs pas examiner de tels documents.

En vertu de la Loi, nous devons enquêter sur toutes les plaintes que nous recevons, et les enquêtes doivent être approfondies, impartiales et menées en privé. Même si la Loi ne prévoit pas de délais pour terminer nos enquêtes, nous nous efforçons de mener celles-ci le plus rapidement possible.

Le commissaire est investi de vastes pouvoirs d'enquête. Cependant, il ne peut pas ordonner le règlement d'une plainte de telle ou telle façon et doit plutôt faire appel à la persuasion pour le règlement des différends. Lorsqu'une institution ne donne pas suite à sa recommandation de communiquer de l'information, le commissaire peut, avec le consentement du plaignant, demander à la Cour fédérale du Canada de procéder à une révision de la décision de l'institution.

INTRODUCTION

Après une année de regroupement et de redéfinition de l'orientation à prendre face à l'évolution de notre contexte de gestion, nous avons rationalisé et perfectionné notre processus d'enquête en 2008–2009 de manière à en maximiser l'efficacité. Nous nous sommes ensuite attelés à la tâche de déterminer comment, étant donné nos ressources, nous pouvions encourager au mieux les institutions fédérales à se conformer à la *Loi sur l'accès à l'information*, et à être de plus en plus responsables et transparentes.

Le *chapitre 1* du présent rapport annuel contient les faits saillants de notre travail en 2008–2009.

Le *chapitre 2* présente notre nouveau modèle de gestion. Il explique comment nous avons ajusté notre processus d'enquête de manière à en maximiser l'efficacité et la rapidité, tout en terminant le traitement des dossiers des exercices précédents. Le chapitre explique également la voie que nous avons prise, et les outils que nous utilisons, pour élargir l'influence de nos constatations, de nos actions et de notre expertise.

Le *chapitre 3* fournit un compte rendu détaillé de notre rendement en matière d'enquêtes en 2008–2009, y compris les chiffres, graphiques et points saillants. Il fait également état de quelques enquêtes dignes de mention.

Le *chapitre 4* porte sur la façon dont nous abordons les problèmes de rendement et les questions systémiques. Il passe brièvement en revue les résultats de notre dernier processus d'élaboration des fiches de rendement et renferme un compte rendu de deux récentes enquêtes systémiques.

Le *chapitre 5* présente certaines causes importantes dans lesquelles le commissaire à l'information est intervenu ou qui ont soulevé des questions juridiques et constitutionnelles intéressantes relativement à l'accès à l'information. Ces causes servent à mettre en évidence la position du commissaire sur différentes questions afin d'assurer la plus grande transparence et le meilleur encadrement possible à tous les intervenants.

Nos recommandations relatives à la modernisation et au renforcement de la *Loi sur l'accès à l'information* font l'objet du *chapitre 6*. Le commissaire à l'information a présenté ces recommandations au Comité permanent de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique en mars 2009 dans le cadre de nos efforts pour communiquer au gouvernement l'urgence de ces changements.

Les *chapitres 7 à 9* expliquent nos stratégies internes en matière de gestion et de technologie de l'information, de communication, et de ressources financières et humaines. Ces stratégies visent à nous assurer les ressources, compétences et outils appropriés pour nous acquitter de notre mandat de la façon la plus efficace tout en fournissant un excellent service à la clientèle. Le chapitre 7 inclut également notre propre fiche de rendement sur la façon dont nous avons traité les demandes de communication que nous avons reçues en 2008–2009.

Enfin, le *chapitre 10* porte sur l'avenir – sur la façon dont nous ferons le suivi de nos engagements et de ceux des institutions, et la façon dont nous renforcerons notre capacité organisationnelle ainsi que nos relations avec nos partenaires et les intervenants.

1. FAITS SAILLANTS EN 2008–2009

Cette année, le Commissariat à l'information s'est efforcé de rationaliser davantage et de perfectionner son processus d'enquête tout en favorisant une plus grande conformité institutionnelle aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et en faisant ressortir la nécessité d'une réforme législative.

MODÈLE DE GESTION

En 2008–2009, nous avons élaboré un nouveau modèle de gestion dont les buts sont les suivants :

- rationaliser notre processus d'enquête pour en améliorer l'efficacité et la rapidité, ce qui nous aidera également à éliminer l'arriéré de dossiers accumulé avec le temps et éviter qu'un tel arriéré se reproduise;
- adopter une approche stratégique et proactive en vue de régler les problèmes de non-conformité systémique;
- utiliser un éventail d'outils en vue d'appuyer nos mesures systémiques et d'enquête dans le but de maximiser la conformité.

Sommaire de la charge de travail

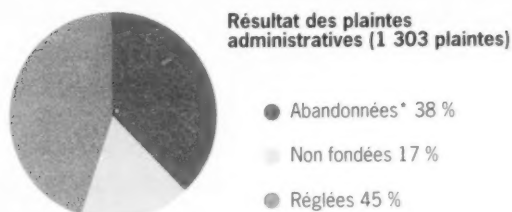
| | 2006–2007 | 2007–2008 | 2008–2009 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Plaintes reçues | | | |
| Plaintes reportées de l'exercice précédent | 1 453 | 1 420 | 2 293* |
| Nouvelles plaintes | 1 317 | 2 387 | 2 018 |
| Plaintes annulées pendant l'exercice | 82 | 108 | 28** |
| Plaintes en suspens à la fin de l'exercice | 1 420 | 2 318* | 2 513 |
| Résultat des plaintes | | | |
| Plaintes abandonnées pendant l'exercice | 449 | 108 | 652 |
| Plaintes réglées pendant l'exercice, avec conclusions | 819 | 1 273 | 1 118 |
| Total des dossiers fermés pendant l'exercice | 1 268 | 1 381 | 1 770 |
| Plaintes déposées par le commissaire | | | |
| Plaintes reportées de l'exercice précédent | 423 | 237 | 0 |
| Nouvelles plaintes | 393 | 0 | 1 |
| Dossiers fermés pendant l'exercice | 579 | 237 | 0 |
| Plaintes en suspens à la fin de l'exercice | 237 | 0 | 1 |
| Fiches de rendement entreprises pendant l'exercice | 17 | 10 | *** |

* Chiffre ajusté après la fin de l'exercice pour éviter les doublons – 25 plaintes reçues à la fin de mars 2008 ont été enregistrées au début d'avril 2008.

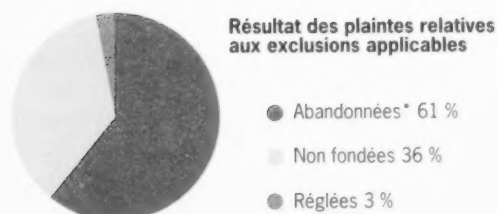
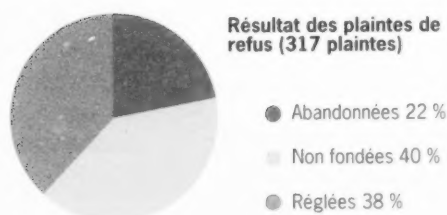
** Nous avons cessé d'utiliser la catégorie « plaintes annulées » en juin 2008 lors de l'instauration de notre nouveau processus de réception. Ces 28 plaintes ont été annulées avant que ce changement ait été apporté. Dans le passé, une plainte était enregistrée au moment de sa réception, puis était annulée si elle s'avérait non valide en vertu de la Loi (par exemple, lorsqu'elle avait été faite après le temps alloué ou que le plaignant l'avait retirée ou abandonnée avant le début de l'enquête). Depuis juin 2008, nous enregistrons une plainte après l'avoir étudiée et avoir obtenu, au besoin, suffisamment d'information pour déterminer qu'elle est valide. Une plainte trouvée non valide est maintenant traitée comme une demande d'information générale.

*** Les fiches de rendement pour 2007–2008 ont été terminées au cours du présent exercice et publiées en février 2009.

Résultat par catégorie de plaintes en 2008-2009



* Abandon de 290 plaintes par un seul demandeur



* Le changement de politique concernant l'enregistrement des plaintes relatives aux documents confidentiels du Cabinet s'est traduit par l'abandon de 82 plaintes.

ENQUÊTES DIGNES DE MENTION

En plus de répondre rapidement aux demandes de communication, les institutions ont l'obligation de faire tous les efforts raisonnables pour aider les demandeurs à obtenir l'information qu'ils recherchent. Les enquêtes réalisées en 2008-2009 ont révélé certaines situations où les institutions n'avaient pas respecté pleinement leur obligation de prêter assistance aux demandeurs.

AFFAIRES JUDICIAIRES

En 2008-2009, certains développements sont survenus dans plusieurs causes importantes, dont trois causes concernant des documents conservés dans les cabinets de ministres ou au Cabinet du Premier ministre et relativement auxquelles le commissaire à l'information a contesté les décisions de la Cour fédérale. Le commissaire est également devenu partie à une révision par la Cour fédérale du cas de la Société Radio-Canada, qui n'a pas réussi à répondre au grand nombre de demandes de communication soumises à l'automne 2007. De plus, le commissaire a demandé la permission d'intervenir dans une cause devant la Cour suprême du Canada touchant la constitutionnalité d'un article de la loi sur l'accès à l'information de l'Ontario.

RENDEMENT ET PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

En 2008-2009, nous avons introduit une nouvelle méthode pour l'élaboration de nos fiches de rendement. Ce processus nous permet d'évaluer le rendement d'un échantillon d'institutions quant au traitement des demandes de communication. L'évaluation effectuée en 2008-2009 a brossé un tableau plutôt sombre du rendement des institutions, en particulier au chapitre des retards et des prorogations.

Le processus s'est également révélé efficace pour déceler certains problèmes systémiques qui nuisent au système d'accès à l'information, notamment : une gestion de l'information largement défailante; la fréquence des prorogations; un processus de consultation aux effets pervers; des lacunes chroniques en ressources humaines et en formation; et un manque de leadership en haut lieu. Nous avons soumis diverses recommandations aux institutions en cause ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor afin de remédier aux problèmes et d'aider les institutions à améliorer leur rendement.

Nous avons également investi des efforts considérables dans deux autres enquêtes systémiques – l'une découlait d'une plainte dénonçant les retards subis par les membres de l'Association canadienne des journaux et l'autre portait sur l'abandon du Système de coordination des demandes d'accès à l'information.

RÉFORME LÉGISLATIVE

En se fondant sur nos consultations continues auprès d'un large éventail d'intervenants et d'experts dans le domaine, le commissaire à l'information a présenté 12 recommandations au Comité permanent de la Chambre des communes sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique en mars 2009 dans le but de répondre au besoin urgent de modernisation de la Loi. Ces recommandations se répartissent sous l'un ou l'autre des thèmes suivants : examen parlementaire, universalité du droit d'accès, renforcement du modèle de conformité, sensibilisation du public, recherche et prestation de conseils, portée de la Loi et rapidité du traitement.

GESTION DE L'INFORMATION

Nous avons réalisé une évaluation approfondie de notre capacité de gestion de l'information et avons élaboré une vaste stratégie à long terme en matière de gestion de l'information et de technologie de l'information (GI/TI). Cette stratégie vise à nous équiper de meilleurs outils et processus pour mener à bien nos enquêtes, traiter les demandes de communication, et améliorer la productivité et la prestation des services. Dans le cadre de cette initiative, nous avons mis au point des procédures pour la gestion et l'élimination

de l'énorme quantité de documents associés aux milliers d'enquêtes que nous avons menées depuis 1983. Nos efforts de renouvellement de la GI/TI ont également contribué à améliorer de manière générale la sécurité, la stabilité et la gestion de la TI.

DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

En 2008-2009, nous avons reçu 113 demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et en avons réglé 109 au cours de l'exercice. Nous avons également reçu deux demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dont une a été réglée au cours de l'exercice. Ces chiffres représentent une augmentation tant du nombre de demandes reçues (20 p. 100) que de la charge de travail connexe (414 p. 100). Malgré cet afflux, nous avons pu continuer à répondre aux demandes reçues dans les délais exigés, tout en faisant de notre mieux pour aider les demandeurs.

Nous avons été avisés de 13 plaintes relatives à notre traitement des demandes de communication. Le commissaire ad hoc, l'honorable W. Andrew MacKay, qui mène des enquêtes indépendantes sur ces plaintes, a fermé sept demandes en 2008-2009, en déclarant six non fondées. Son rapport annuel est joint au présent rapport.

PROMOTION DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

Nous utilisons différents moyens pour maximiser notre influence sur la conformité institutionnelle et promouvoir le droit des demandeurs d'accéder à l'information. Le 25^e anniversaire de la Loi en 2008 et la Semaine canadienne du droit à l'information nous ont donné l'occasion d'améliorer nos communications, d'organiser un certain nombre d'événements spéciaux ou d'y participer. Nous avons fourni des conseils et travaillé en collaboration avec différents acteurs de l'accès à l'information, tant au pays qu'à l'étranger, dans le but de mettre à profit notre perspective unique et de faire avancer la cause de l'accès à l'information.

2. LE NOUVEAU MODÈLE DE GESTION

Notre rapport annuel 2007–2008 a instauré une nouvelle direction, plus audacieuse, pour le Commissariat à l'information.¹ Cette nouvelle direction a exigé d'importants changements institutionnels destinés à corriger certaines faiblesses intrinsèques qui limitaient de façon significative notre capacité à faire notre travail et à fournir un service de haut niveau à notre clientèle. Nous avons poursuivi nos efforts en 2008–2009 avec l'introduction d'un nouveau modèle de gestion, adapté à nos propres défis et besoins.

Parmi nos principaux défis, il nous fallait remédier à un arriéré de plaintes considérable datant de plusieurs années. Malgré les efforts déployés au fil du temps pour réduire cet arriéré, la situation a atteint un point critique à la fin de 2007–2008 en raison du nombre sans précédent de plaintes reçues au cours de l'année. Cette augmentation soudaine a imposé des pressions ingérables sur nos activités, et il est devenu manifeste que nous devons changer notre façon de travailler sous peine de ne pas être en mesure de nous acquitter de notre mandat.

En 2008–2009, nous avons élaboré un nouveau modèle de gestion pour mieux relever ces défis et atteindre les buts suivants :

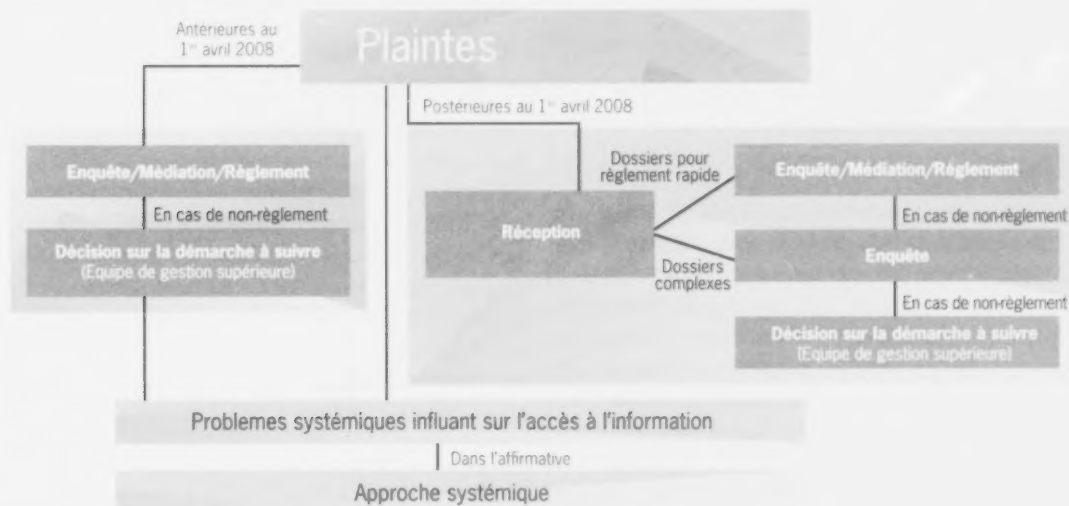
- rationaliser notre processus d'enquête pour en améliorer l'efficacité et la rapidité, et ainsi nous permettre d'éliminer

l'inventaire de dossiers accumulés et éviter qu'un tel arriéré ne se reproduise;

- adopter une approche stratégique et proactive en vue de remédier aux problèmes systémiques et à la non-conformité;
- utiliser un éventail d'outils en vue d'appuyer nos enquêtes et mesures systémiques dans le but de maximiser la conformité.

Un processus d'enquête amélioré

Nous avons entrepris un examen critique de nos principaux processus de gestion et de nos niveaux de productivité en fonction des catégories et de la complexité des plaintes que nous recevons. Nous avons ensuite procédé à un remaniement important de nos activités dans le but de régler les



¹ Pour plus d'information, voir le lien suivant : <http://www.oic.gc.ca/reports/2007-2008-f.asp>

problèmes de gestion des plaintes qui ont contribué à alimenter l'inventaire. Un processus d'enquête simplifié a ainsi été mis en place à l'automne 2008-2009 (voir le schéma à la page précédente).

PLAINTES ANTÉRIEURES AU 1^{ER} AVRIL 2008

Notre but est d'éliminer les 1 594 plaintes qui constituent notre plus ancien inventaire d'ici le 31 mars 2010. Une équipe pluridisciplinaire formée d'employés expérimentés a examiné ces plaintes et a recommandé les meilleures stratégies pour en terminer le traitement le plus rapidement possible. Nous avons mis sur pied une équipe spéciale, l'Équipe de gestion stratégique des dossiers, qui est chargée de mettre en œuvre ces stratégies en étroite collaboration avec les plaignants et les institutions. L'équipe a d'abord travaillé aux plaintes administratives qui pouvaient être réglées rapidement. Cette approche a procuré des résultats immédiats et substantiels : en seulement quatre mois, l'équipe a réglé 489 plaintes, ce qui représente une diminution de 31 p. 100 de l'inventaire (voir chapitre 3).

PLAINTES POSTÉRIEURES AU 1^{ER} AVRIL 2008

Pour les plaintes postérieures au 1^{er} avril 2008, nous suivons maintenant une démarche en trois étapes.

En premier lieu, pour faire en sorte que les enquêteurs ne perdent pas de temps aux tâches administratives — comme la création des dossiers, l'envoi des préavis d'enquête aux institutions et la collecte de l'information initiale —, nous acheminons les plaintes à l'**Unité de réception**. Cette unité effectue l'évaluation initiale et la préparation des plaintes qui

doivent faire l'objet d'une enquête. Elle examine la documentation relative à la demande de communication originale et recueille l'information auprès du plaignant et de l'institution en vue de l'évaluation initiale. Elle s'assure également que la plainte est faite conformément à la Loi avant d'en poursuivre le traitement.

PRIORITÉ AUX DOSSIERS URGENTS

Un ensemble de plaintes concernait des demandes de communication auprès de différentes institutions qui faisaient l'objet de prorogations. Grâce aux nouvelles procédures en place, l'Unité de réception a pu rapidement déterminer que les retards risquaient d'entraîner une perte importante de droits. Ces dossiers ont donc été immédiatement assignés sur une base prioritaire.

Suivant un ensemble de critères donnés, l'Unité de réception établit l'ordre de priorité des dossiers qui peuvent être réglés rapidement et facilement (voir la liste de contrôle ci-dessous). L'unité détermine également les économies administratives possibles dans le traitement des plaintes tant pour nous-mêmes que pour les institutions avec lesquelles nous sommes en interaction.

POSSIBILITÉ DE RÈGLEMENT RAPIDE?

Plaintes administratives

Ces plaintes portent, par exemple, sur des prorogations, les frais réclamés (en particulier pour les photocopies), des présomptions de refus (retards supérieurs aux délais établis dans la Loi) ou des demandes mal aiguillées.

Exclusions

Ces plaintes concernent des documents auxquels la Loi ne s'applique pas, comme les documents de bibliothèque et archives pour usage public.

Exceptions obligatoires

Toutes les plaintes relatives à des exceptions obligatoires et à des exceptions discrétionnaires, lorsque le dossier vise un nombre peu élevé de documents qui sont tous facilement disponibles. (Une information peut faire l'objet d'une exception, par exemple, lorsqu'elle risque de compromettre la sécurité d'une personne. Les renseignements personnels font également partie des exceptions.)

Autres considérations

Ces considérations incluent la probabilité de règlement et l'emplacement de l'institution.

En deuxième lieu, l'**Unité de règlement rapide** fait enquête sur les dossiers que l'Unité de réception a ciblés pour un règlement rapide. On recourt à la médiation et à la négociation pour rapidement régler les plaintes à la satisfaction du plaignant et de l'institution.

QUEL EST LE NIVEAU DE PRIORITÉ?

Urgence

Des échéances cruciales doivent-elles être respectées, comme dans le cas d'affaires judiciaires? Existe-t-il un risque de perte de droits, ou les droits fondamentaux de la personne sont-ils en jeu? La sécurité publique est-elle en cause?

Incidence

Le dossier a-t-il une incidence sur l'intérêt public? Des problèmes systémiques sont-ils en cause? Le dossier est-il centré sur la sécurité nationale ou la responsabilité du gouvernement? Existe-t-il un intérêt judiciaire?

Nature de la plainte

Est-ce une plainte administrative ou une plainte relative à un refus pour exception ou exclusion? Quel est le degré de complexité du dossier? Quel volume de documents est en cause? Sur quel sujet porte la demande de communication?

Autres considérations

L'obligation de prêter assistance est-elle en cause? Depuis combien de temps le dossier est-il enregistré? Quelles sont les priorités du plaignant? Existe-t-il un intérêt parlementaire?

En troisième lieu, nous assignons à l'**Équipe de règlement des plaintes et du respect de la Loi** les dossiers qui ne se qualifient pas pour un règlement rapide et ceux dont le règlement rapide a échoué. Ces dossiers plus complexes sont traités suivant l'ordre de priorité établi par l'Unité de réception.

Notre approche vise à obtenir des résultats satisfaisants aussitôt que possible au cours de l'examen, grâce à la médiation ou la négociation, de façon à éviter une procédure accusatoire, plus draconienne, à la fois coûteuse et fastidieuse. Toutefois, pour les institutions qui font fi de la loi

ou négligent de profiter des autres mécanismes de règlement, nous prendrons les mesures nécessaires pour remédier aux situations de non-conformité.

RÈGLEMENT RAPIDE PAR VOIE DE NÉGOCIATION

Un dossier de plaintes multiples concernant des prorogations et soumises par un demandeur unique permet d'illustrer les avantages d'un mécanisme de règlement rapide et souple, faisant appel à différentes méthodes de règlement des différends.

Un plaignant a allégué que les prorogations de 240 à 365 jours demandées par l'Agence du revenu du Canada (ARC) dans 54 dossiers étaient excessives.

Les prorogations ont été justifiées en vertu de l'alinéa 9(1)a) de la Loi, suivant lequel elles doivent satisfaire à deux critères : la demande vise un grand nombre de documents ou exige une recherche dans un grand nombre de documents et, par conséquent, le respect de la limite de temps originale nuirait déraisonnablement aux activités.

Dans ce cas, l'ARC était d'avis que parce que le plaignant avait soumis des demandes multiples et était de ce fait responsable d'une grande partie de la charge de travail du bureau de l'accès à l'information, elle pouvait difficilement faire autrement que réclamer des prorogations pour être en mesure de traiter toutes les demandes.

Les 54 plaintes ont été assignées à un enquêteur de l'Unité de règlement rapide, qui a rencontré les responsables de l'ARC à quelques reprises dans le but de discuter de la raison pour laquelle l'ARC se prévalait de ces prorogations. Grâce à des négociations et des efforts concertés tant avec l'institution qu'avec le plaignant, nous avons pu conclure notre enquête dans la semaine qui a suivi l'envoi par l'institution de tous les documents pertinents. Les plaintes ont été réglées à la satisfaction de tous.

NOUVELLES APPROCHES SIMPLIFIÉES POUR LES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

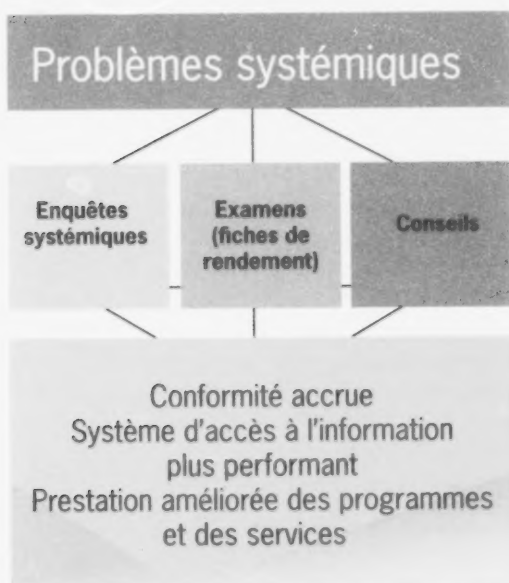
L'Unité de réception a examiné les processus liés aux plaintes relatives à des documents confidentiels du Cabinet. Auparavant, la procédure consistait à ouvrir des dossiers d'enquête séparés auprès de l'institution d'origine et auprès du bureau de l'accès à l'information du Bureau du Conseil privé (BCP), lequel avisait à son tour le conseiller juridique qui s'occupe des renseignements confidentiels du Cabinet. Le conseiller juridique, qui est responsable de vérifier que les documents se qualifient à titre de documents confidentiels du Cabinet, contactait ensuite l'institution d'origine pour amorcer un second examen des documents en cause.

En vertu d'une nouvelle approche simplifiée, nous transmettons une copie du préavis d'enquête au conseiller juridique, avec lequel nous travaillons ensuite directement. Nous ne déposons plus une plainte séparée à l'endroit du BCP. Ceci signifie que le bureau de l'accès à l'information du BCP n'est plus automatiquement interpellé et n'a plus à signaler le fait qu'il a reçu des plaintes relativement à des documents confidentiels du Cabinet émanant d'autres institutions. Cette approche élimine les dossiers en double entre les bureaux du BCP et de l'institution.

Nous avons décidé d'abandonner les plaintes en double à l'endroit du BCP (82) et de simplement faire enquête sur les plaintes relatives à des documents confidentiels du Cabinet faites à l'endroit des institutions d'origine. Nous avons en conséquence éliminé les doublés et les mesures administratives inutiles au sein du Commissariat.

Usage stratégique de mesures systémiques

De nombreux problèmes de conformité ne peuvent pas être réglés adéquatement lorsqu'ils sont traités de façon isolée et indépendamment des enjeux plus larges qui ont une incidence sur le système d'accès à l'information. Pour assurer une plus grande conformité de la part de l'ensemble des institutions fédérales et réduire le nombre de plaintes que nous recevons, nous abordons certains problèmes avec une approche plus stratégique et proactive. En intégrant les données, observations et conclusions tirées de notre propre expérience et de celle de nos partenaires, nous pouvons suggérer des solutions plus efficaces et parvenir à de meilleurs résultats.



En guise de mesures préventives ou proactives, nous étudions les plaintes et les avis de prorogation (dans le cas de prorogations supérieures à 30 jours) de manière à déceler les problèmes systémiques, ou nous entreprenons une enquête systémique dans le but de remédier officiellement à un problème qui nuit à l'accès aux documents des institutions fédérales. Nous examinons et cotons également le rendement des institutions fédérales en matière de conformité à la Loi sur l'accès à l'information. Ces évaluations sont

appelées « fiches de rendement ». Elles fournissent de l'information sur les défis, les faiblesses et les points forts des institutions fédérales, et évaluent les progrès réalisés. (Pour plus d'information sur les fiches de rendement et les problèmes systémiques, consulter le chapitre 4.)

Ces mesures nous permettent d'élaborer des conseils éclairés et indépendants sur l'incidence de la législation, de la jurisprudence, de la réglementation et des politiques du point de vue de l'accès à l'information. Le commissaire peut alors porter cette perspective unique sur l'accès à l'information à l'attention des parlementaires, des fonctionnaires, des institutions fédérales et du public canadien.

Maximisation de la conformité

Dans un contexte de ressources limitées, la maximisation de la conformité est parfois réalisée au mieux grâce à l'utilisation d'une variété d'outils interdépendants qui servent également de compléments aux enquêtes et aux mesures systémiques. Les outils d'application générale supposent des efforts proactifs continus auprès d'un large éventail d'intervenants, dans le but de promouvoir les droits des demandeurs et d'élaborer des partenariats. Le but est clairement de prévenir la non-conformité et de faciliter la conformité. En revanche, les outils d'application spécifique visent des intervenants particuliers dans des circonstances précises qui entraînent la non-conformité ou pourraient y mener.

Pour favoriser la conformité, il est important que les responsables qui participent au processus d'accès à l'information comprennent les principes et les exigences de base de la Loi et des politiques connexes. Ils doivent également être conscients des attentes des citoyens en ce qui a trait à l'information gouvernementale qui devrait être accessible et comment cette information devrait être diffusée dans un environnement électronique de plus en plus complexe. Il est également important que les demandeurs connaissent et comprennent leurs droits, et la façon de les exercer. La collaboration avec les principaux intervenants à tous les niveaux est capitale à l'atteinte de ces objectifs. Le commissaire à l'information est le lien crucial entre tous les acteurs, et peut promouvoir la conformité par le biais de l'information et de partenariats stratégiques.

Dans les cas de situations potentielles ou alléguées de non-conformité, la tenue d'enquêtes sur les questions qui ont une incidence sur les droits d'accès à l'information a souvent l'avantage d'encourager les parties à se conformer sans que des mesures plus draconiennes soient nécessaires. La médiation et la négociation produisent généralement des résultats mutuellement satisfaisants moins coûteux et plus rapides que les mesures accusatoires. Il est toutefois

important de noter qu'en plus des moyens de persuasion et de résolution, le commissaire dispose d'un ensemble d'outils accusatoires pour les cas où une application vigoureuse est nécessaire pour assurer la conformité à la Loi.

Le tableau qui suit montre comment nos activités se complètent de façon à maximiser la conformité.

Continuum de conformité

| Conformité par le biais de l'information et de partenariats | Facilitation de la conformité | Réponses à la non-conformité | |
|---|--|--|--|
| | | Persuasion et règlement | Mesures accusatoires |
| <ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuels et spéciaux présentés au Parlement • Conseils et observations adressés au Parlement • Communiqués de presse et entrevues avec les médias • Discours, exposés, séances d'information et colloques • Information et observations adressés aux organismes centraux (p. ex., le Secrétariat du Conseil du Trésor) • Participation aux activités des milieux concernés par l'accès à l'information • Liaison avec les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée fédéraux, provinciaux, territoriaux et internationaux • Liaison avec les milieux concernés par l'accès à l'information et les groupes de la société civile nationaux et internationaux • Assistance parlementaire internationale • Site Internet, blogues et fichiers balados • Semaine du droit à l'information | <ul style="list-style-type: none"> • Examen des plaintes en vue de déceler les problèmes systémiques • Enquêtes systémiques (proactives) • Fiches de rendement • Examen des avis de prorogation • Consultations avec les intervenants en accès à l'information, y compris les institutions et les usagers • Programmes de conformité • Résumés de conclusions d'enquête et conclusions du commissaire • Manuels de référence, avis de publication de renseignements et pratiques exemplaires • Lignes directrices en matière d'enquête (GRIDS) • Formation | <ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes et enquêtes systémiques (réactives) • Règlement rapide • Plaintes fondées acceptées • Plaintes déposées par le commissaire • Médiation et négociation • Commentaires officiels adressés à des hauts fonctionnaires • Interprétations de positions de principe par le commissaire • Rapports sur les conclusions et les recommandations • Rapports spéciaux à l'intention du Parlement | <ul style="list-style-type: none"> • Exercice des pouvoirs officiels (p. ex., assignations à témoigner et audiences) • Plaintes non réglées • Mesures prises par la Cour fédérale • Interventions en cour • Renvois pour poursuites |
| APPLICATION GÉNÉRALE | | APPLICATION SPÉCIFIQUE | |

3. ENQUÊTES ET RÈGLEMENT DES PLAINTES

L'une des activités principales du Commissariat consiste à enquêter sur les plaintes déposées par les particuliers et les organisations qui estiment que les institutions fédérales n'ont pas rempli leurs obligations en matière d'accès à l'information. Comme nous l'avons décrit au chapitre précédent, nous avons rationalisé notre processus d'enquête en 2008-2009 pour en améliorer l'efficacité et la rapidité. Une des priorités était de réduire le nombre de dossiers accumulés avant le 1^{er} avril 2008 et de prévenir l'accumulation d'un grand nombre de dossiers dans l'avenir.

Les tableaux et les figures présentés dans ce chapitre font état de la charge de travail liée aux plaintes pour l'exercice 2008-2009 selon trois perspectives : les plaintes enregistrées, les opérations de traitement et le résultat des enquêtes. Ils illustrent également la façon dont notre nouveau processus d'enquête, dont la mise en œuvre s'est terminée à la mi-novembre 2008, a contribué à réduire substantiellement le nombre de dossiers accumulés avant le 1^{er} avril 2008.

Tout en nous efforçant de réduire le délai de traitement des plaintes, nous avons apporté des changements à nos procédures de réception pour réduire les retards et permettre aux enquêteurs de se concentrer sur les enquêtes, sans perdre de temps avec les formalités administratives. Par ailleurs, nous avisons maintenant les institutions visées dès le début du processus, ce qui leur permet d'examiner les plaintes plus rapidement.

Faits et chiffres

Le tableau 1 résume la charge de travail pour 2008-2009 et la compare à celle des deux exercices précédents. Il montre l'ampleur du défi auquel nous faisons face au début de l'exercice, 2 293 dossiers ayant été reportés de l'exercice précédent. Ce report s'explique en partie par l'augmentation de plus de 80 p. 100 du nombre de nouvelles plaintes en 2007-2008 par rapport à l'exercice précédent. Le nombre de nouvelles plaintes est demeuré à peu près le même depuis.

Nous avons enregistré 2 018 nouveaux dossiers en 2008-2009. Malgré cette lourde charge de travail et des ressources limitées pour mener les enquêtes, nous avons réussi à fermer 1 770 dossiers en 2008-2009, contre 1 381 en 2007-2008.

Comme le suggère la figure 1, il est permis de croire que la mise en œuvre de notre nouveau processus d'enquête a contribué à freiner, depuis août 2008, la hausse du nombre de dossiers en cours.

Tableau 1 Sommaire de la charge de travail de 2006-2007 à 2008-2009

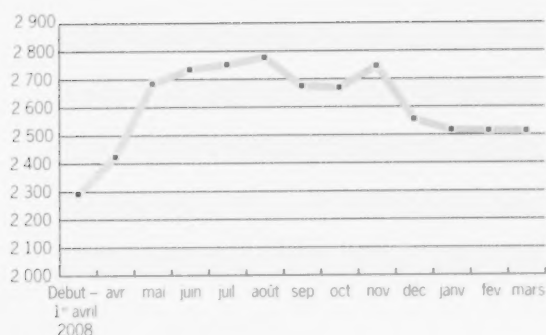
| | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Plaintes reçues | | | |
| Plaintes reportées de l'exercice précédent | 1 453 | 1 420 | 2 293* |
| Nouvelles plaintes | 1 317 | 2 387 | 2 018 |
| Plaintes annulées pendant l'exercice | 82 | 108 | 28** |
| Plaintes en suspens à la fin de l'exercice | 1 420 | 2 318* | 2 513 |
| Résultat des plaintes | | | |
| Plaintes abandonnées pendant l'exercice | 449 | 108 | 652 |
| Plaintes réglées pendant l'exercice, avec conclusions | 819 | 1 273 | 1 118 |
| Total des dossiers fermés pendant l'exercice | 1 268 | 1 381 | 1 770 |
| Plaintes déposées par le commissaire | | | |
| Plaintes reportées de l'exercice précédent | 423 | 237 | 0 |
| Nouvelles plaintes | 393 | 0 | 1 |
| Dossiers fermés pendant l'exercice | 579 | 237 | 0 |
| Plaintes en suspens à la fin de l'exercice | 237 | 0 | 1 |
| Fiches de rendement entreprises pendant l'exercice | 17 | 10 | *** |

* Chiffre ajusté après la fin de l'exercice pour éviter les doublons – 25 plaintes reçues à la fin de mars 2008 ont été enregistrées au début d'avril 2008.

** Nous avons cessé d'utiliser la catégorie « plaintes annulées » en juin 2008 lors de l'instauration de notre nouveau processus de réception. Ces 28 plaintes ont été annulées avant que ce changement ait été apporté. Dans le passé, une plainte était enregistrée au moment de sa réception, puis était annulée si elle s'avérait non valide en vertu de la Loi (par exemple, lorsqu'elle avait été faite après le temps alloué ou que le plaignant l'avait retirée ou abandonnée avant le début de l'enquête). Depuis juin 2008, nous enregistrons une plainte après l'avoir étudiée et avoir obtenu, au besoin, suffisamment d'information pour déterminer qu'elle est valide. Une plainte trouvée non valide est maintenant traitée comme une demande d'information générale.

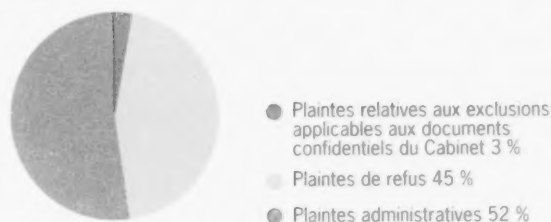
*** Les fiches de rendement pour 2007-2008 ont été terminées au cours du présent exercice et publiées en février 2009.

Figure 1. Tendence du nombre de plaintes en cours à la fin du mois en 2008-2009*



nouvelles plaintes (2 018 plaintes enregistrées et une plainte déposée par le commissaire), 52 p. 100 étaient des plaintes administratives. Ce pourcentage relativement élevé confirme la persistance de problèmes systémiques ou récurrents.

Figure 2. Catégories de plaintes en 2008-2009



NOUVELLES PLAINTES EN 2008-2009

Comme pour les exercices précédents, les plaintes que nous avons reçues en 2008-2009 se classent dans trois grandes catégories : les plaintes administratives, les plaintes de refus et les plaintes se rapportant aux exclusions pour les documents confidentiels du Cabinet.

- Les plaintes administratives concernent généralement la prorogation du délai de traitement ou un retard dans la réponse à une demande de communication, ou encore les frais que les institutions exigent.
- Les plaintes de refus comprennent les cas où une exception a été invoquée — à savoir quand une institution refuse de communiquer les renseignements demandés en vertu de dispositions précises de la Loi —, les réponses incomplètes et les cas où aucun document pertinent n'a été trouvé.
- Les plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet concernent des situations où l'accès aux documents a été refusé parce qu'ils contenaient de l'information confidentielle du Cabinet. Ces documents sont exclus en vertu de la Loi et les institutions ne peuvent, par conséquent, les communiquer.

La figure 2 fait état des plaintes que nous avons enregistrées en 2008-2009 selon ces trois catégories. Sur les 2 019

Tableau 2. Nouvelles plaintes en 2008-2009, par institution*

| | |
|--|-------|
| Agence du revenu du Canada | 302 |
| Défense nationale | 226 |
| Société Radio-Canada | 221 |
| Bureau du Conseil privé | 198 |
| Gendarmerie royale du Canada | 106 |
| Affaires étrangères et Commerce international Canada | 94 |
| Industrie Canada | 79 |
| Service correctionnel du Canada | 60 |
| Environnement Canada | 54 |
| Transports Canada | 52 |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 52 |
| Citoyenneté et Immigration Canada | 51 |
| Société canadienne des postes | 51 |
| Santé Canada | 44 |
| Téléfilm Canada | 39 |
| Autres (66 institutions) | 390 |
| Total | 2 019 |

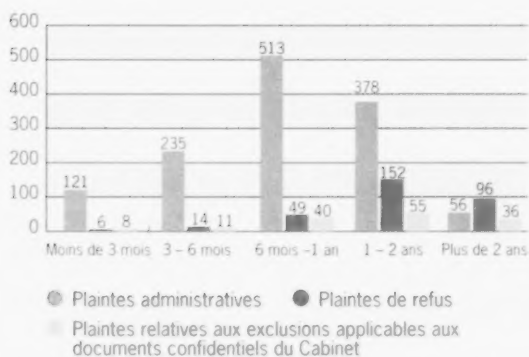
* Ces chiffres comprennent une plainte déposée par le commissaire.

TRAITEMENT ET RÈGLEMENT DES PLAINTES

La figure 3 fait état du délai de traitement des 1 770 dossiers que nous avons fermés en 2008-2009. La moyenne pour l'exercice est de 13 mois. Cette moyenne s'explique en bonne partie par le fait que l'inventaire comprenait un nombre considérable de dossiers datant déjà de plusieurs années, ce qui a eu pour effet de biaiser le calcul du délai de traitement.

Comme nous en sommes à éliminer les anciens dossiers et que le nouveau processus d'enquête nous permet de gagner en efficacité, nous prévoyons réduire le délai de traitement moyen de façon significative l'an prochain. Les résultats de la vérification interne demandée par le commissaire à l'information concernant nos nouvelles méthodes de réception et de règlement rapide des plaintes nous indiqueront la voie à suivre pour améliorer davantage nos méthodes de travail. De plus, comme les dossiers antérieurs au 1er avril 2008 sont maintenant traités séparément, les données de l'an prochain refléteront plus fidèlement l'incidence du nouveau processus d'enquête sur le délai de traitement des plaintes.

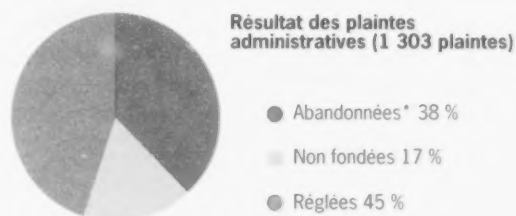
Figure 3. Délai de traitement des dossiers fermés en 2008-2009



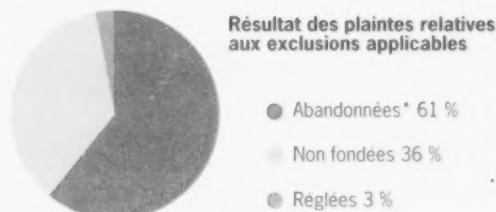
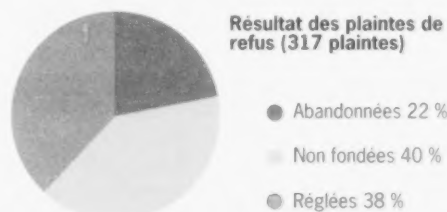
La figure 4 fait état du résultat des dossiers fermés en 2008-2009 par catégorie de plaintes. Comme pour les exercices précédents, nous avons constaté que les plaintes de refus et les plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet sont plus souvent non fondées que les plaintes administratives.

Nous relevons également une proportion nettement supérieure de plaintes abandonnées par rapport aux exercices précédents. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que notre stratégie visant à réduire le nombre de plaintes en cours consistait à terminer rapidement le suivi du grand nombre de plaintes concernant des délais (retards et prorogations) que renfermait l'inventaire. Dans de nombreux cas, nous avons reçu la confirmation que l'institution avait répondu au demandeur quelque temps après le dépôt de la plainte, et celle-ci a par conséquent été abandonnée. Dans un autre cas, nous avons pu régler un différend grâce à la médiation, ce qui a entraîné le retrait simultané de 290 plaintes administratives.

Figure 4. Résultat par catégorie de plaintes en 2008-2009



*Abandon de 290 plaintes par un seul demandeur



*Le changement de politique concernant l'enregistrement des plaintes relatives aux documents confidentiels du Cabinet s'est traduit par l'abandon de 82 plaintes.

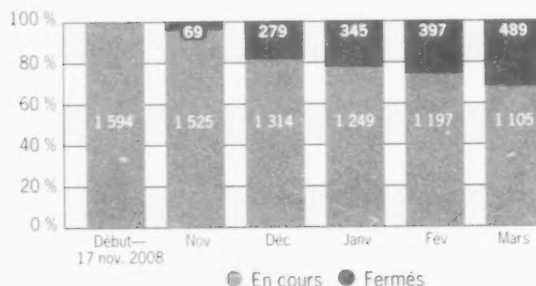
Tableau 3. Plaintes réglées avec conclusions en 2008-2009, par institution

| Institution | Plaintes Total | Plaintes Fondées |
|--|----------------|------------------|
| Défense nationale | 218 | 150 |
| Agence du revenu du Canada | 149 | 125 |
| Bureau du Conseil privé | 75 | 28 |
| Gendarmerie royale du Canada | 62 | 24 |
| Environnement Canada | 44 | 24 |
| Affaires étrangères et Commerce international Canada | 41 | 34 |
| Société canadienne des postes | 32 | 28 |
| Santé Canada | 30 | 27 |
| Sécurité publique Canada | 29 | 18 |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 27 | 19 |
| Justice Canada | 27 | 7 |
| Industrie Canada | 26 | 4 |
| Énergie atomique du Canada limitée | 26 | 24 |
| Agence des services frontaliers du Canada | 24 | 15 |
| Service correctionnel du Canada | 22 | 15 |
| Transports Canada | 22 | 20 |
| Patrimoine canadien | 22 | 13 |
| Autres (46 institutions) | 242 | 150 |
| Total | 1 118 | 725 |

DOSSIERS ANTÉRIEURS AU 1^{ER} AVRIL 2008

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous nous sommes engagés à éliminer d'ici le 31 mars 2010 les dossiers de plaintes antérieurs au 1^{er} avril 2008. Nous avons pu en fermer la moitié, soit 1 167, pendant l'exercice. Parmi les 2 293 dossiers antérieurs au 1^{er} avril 2008, nous en avons annulé 21 et fermé 678 entre avril et la mi-novembre 2008. Par la suite, les 1 594 dossiers restants ont été confiés à une équipe spéciale, qui a réussi à en fermer 489 autres (31 p. 100) en quatre mois environ. La figure 5 illustre la réduction constante du nombre de dossiers antérieurs au 1^{er} avril 2008, à partir de décembre 2008.

Figure 5. Nombre de dossiers antérieurs au 1^{er} avril 2008 à la fin du mois, de novembre 2008 à mars 2009



Enquêtes dignes de mention

Chaque année, un certain nombre de nos enquêtes se démarquent pour une raison ou pour une autre. C'est souvent leur complexité ou l'éclairage qu'elles jettent sur le système d'accès à l'information qui les rend dignes de mention.

En plus de répondre rapidement aux demandes de communication, les institutions ont l'obligation de faire tous les efforts raisonnables pour aider les demandeurs à obtenir l'information qu'ils cherchent. Cette « obligation de prêter assistance » est prévue par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis 2007. Les enquêtes réalisées en 2008-2009 ont révélé certaines situations où les institutions n'avaient pas respecté pleinement cette obligation.

DOUBLE PROROGATION DU DÉLAI

Cette enquête a révélé ce que font certaines institutions, à l'encontre de l'esprit de la Loi, pour disposer de plus de temps pour répondre aux demandes.

Contexte

Le paragraphe 9(1) de la Loi permet aux institutions de proroger le délai de réponse pour trois raisons : l'observation du délai de 30 jours entraverait le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande; l'institution doit mener des consultations qui rendent pratiquement impossible l'observation du délai initial; l'institution doit consulter un tiers et doit donc suivre un processus d'avis officiel.

Un particulier a demandé à Santé Canada de l'information sur les présentations de médicaments. Il a par la suite porté plainte auprès du Commissariat concernant la prorogation dont le ministère s'est prévalu pour mener les consultations visant à donner suite à sa demande. Notre enquête a révélé que Santé Canada avait l'habitude de recourir à la prorogation pour consultation d'un tiers (nécessaire pour savoir si le tiers consent à la communication des renseignements le concernant, comme le prévoit le paragraphe 20(1) de la Loi) de façon informelle (en invoquant la deuxième raison ci-dessus) pour avoir plus de temps pour examiner les dossiers techniques, puis recourait à une seconde prorogation pour consulter le même tiers dans le cadre du processus d'avis officiel.

Règlement de la plainte

Pour déterminer si les institutions invoquent le bon alinéa de l'article 9 pour recourir à la prorogation, les enquêteurs vérifient habituellement le statut des organisations ou des personnes consultées par les institutions. Dans ce cas, nous avons également examiné les dossiers pour nous assurer que l'institution avait invoqué la disposition pertinente de la Loi. Notre examen a confirmé que la consultation de tiers était nécessaire. Cependant, l'institution n'a pas suivi le bon processus, ce qui rendait la prorogation invalide. Le délai initial de 30 jours a donc été maintenu.

Ce qu'il faut retenir

Même si les institutions doivent parfois consulter des tiers, la Loi n'a jamais prévu que les institutions puissent utiliser une double prorogation pour donner aux tiers plus de temps pour examiner les dossiers. Les institutions doivent suivre le processus d'avis aux tiers décrit au paragraphe 27(1), qui prévoit une prorogation en vertu de l'alinéa 9(1)c) pour consulter un tiers si les dossiers sont touchés par l'article 20.

VEUILLEZ PATIENTER!

Cette enquête a également mis au jour des mesures novatrices, mais non recommandées, qu'une institution a prises pour étirer la période de réponse à une demande.

Contexte

Un demandeur s'est plaint du fait qu'Industrie Canada réclamait une prorogation de 300 jours. Lors de notre enquête, nous avons constaté que l'institution avait mis en attente le traitement de la demande afin de reculer la date d'échéance. L'attente en question, survenue durant les Fêtes, a fait en sorte que la date d'échéance a été reportée de deux jours. Selon Industrie Canada, le demandeur avait donné son accord. Nous n'en avons trouvé aucune confirmation dans le dossier. Le demandeur nous a toutefois confirmé qu'il avait effectivement accepté cette prorogation.

Règlement de la plainte

Nous sommes d'avis qu'une institution ne peut mettre une demande en attente simplement pour reculer la date d'échéance. Elle peut reporter un délai si, par exemple, elle a besoin d'éclaircissements de la part du demandeur ou lorsqu'elle remet une estimation des frais à acquitter. Nous avons informé le plaignant que, même si nous ne nous opposons pas à ce que de tels arrangements soient pris avec son consentement, Industrie Canada ne pouvait modifier la date d'échéance réglementaire.

Ce qu'il faut retenir

Nous n'ignorons pas la pénurie de ressources qui pousse les institutions à chercher des manières créatives de gagner du temps pour traiter les demandes de communication. Néanmoins, les institutions sont tenues de respecter les délais que prévoit la Loi.

OU EST LE DOCUMENT?

Cette enquête met en lumière l'importance de communications régulières entre les institutions et les demandeurs – particulièrement dans les cas où on s'apprête à publier sur le Web l'information demandée.

Contexte

En vertu de l'article 26 de la Loi, les institutions peuvent refuser de communiquer des documents qu'elles ont l'intention de publier dans les 90 jours suivant une demande.

Le demandeur avait communiqué avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada pour obtenir copie des réalisations attendues dans le cadre de divers contrats. Le ministère a refusé de lui remettre les documents en question puisqu'il s'apprêtait à les publier dans les 90 jours à venir. Le demandeur s'est plaint de ce refus complet auprès du Commissariat.

Règlement de la plainte

Notre enquête nous a appris que le ministère a effectivement publié en ligne l'information en question dans les 90 jours suivant la demande, soit avant que nous ayons reçu la plainte. Cependant, il n'en avait pas informé le demandeur et avait omis de lui dire que certains éléments d'information seraient affichés sur le site Web de Bibliothèque et Archives Canada.

Le ministère estimait avoir adéquatement appliqué l'exception concernant la publication et s'en est remis à nous pour indiquer au demandeur où obtenir l'information voulue. En retour, nous avons fait valoir au ministère qu'il avait pour responsabilité d'informer le demandeur, ce qu'il a fait, en plus de lui fournir l'information demandée.

Ce qu'il faut retenir

À l'issue de l'enquête, nous nous sommes interrogés sur la compréhension qu'ont les institutions de leur obligation de prêter assistance aux demandeurs. Dans pareilles circonstances, nous croyons que l'obligation englobe le devoir d'informer les demandeurs du moment et de la façon dont l'information sera publiée si elles le savent déjà lorsqu'elles opposent un refus à une demande.

CELA VA ME COÛTER COMBIEN?!

Nous recevons bon nombre de plaintes concernant les frais à acquitter. L'enquête ci-dessous souligne l'importance pour les institutions d'évaluer rigoureusement le temps requis pour préparer des documents à communiquer afin de s'assurer que les frais ne font pas obstacle à l'accès à l'information.

Contexte

Le travail de préparation consiste à extraire du document l'information qui doit demeurer protégée au moment de la communication. La Loi et la réglementation permettent aux institutions d'exiger des frais de préparation, sans préciser toutefois ce que représente le temps de préparation. Il existe des directives pour aider les institutions à déterminer la durée de ce travail.

En réponse à une demande, le ministère de la Défense nationale a réclamé au demandeur la somme de 2 650 \$ en frais de préparation. Le demandeur s'en est plaint au Commissariat, car il avait la forte impression que l'institution lui avait, au fond, refusé l'accès à l'information en lui imposant des frais aussi élevés. Il contestait également le fait que le ministère ne l'avait pas contacté pour savoir s'il souhaitait réduire l'ampleur de la demande pour diminuer ou éliminer les frais.

Règlement de la plainte

Le ministère utilisait une norme de deux minutes par page pour préparer les documents demandés, tout en reconnaissant que le traitement variait d'un fichier à l'autre. Toutefois, il a précisé que cette norme constituait seulement une estimation et qu'il rembourserait le demandeur si le traitement

se révélait moins long, et qu'il assumerait les coûts supplémentaires advenant qu'il lui faudrait davantage de temps que prévu.

Nous avons demandé au ministère de démontrer le processus de préparation au moyen du logiciel ATIPimage. Nous avons alors pu constater qu'il était possible de préparer la demande en moins de deux minutes par page. Par conséquent, le ministère a réduit de moitié les coûts prévus.

Ce qu'il faut retenir

La Loi oblige les institutions à prêter assistance aux demandeurs à toutes les étapes du processus d'accès à l'information. Le risque que le travail entraîne des frais élevés devrait inciter l'institution à collaborer avec le demandeur pour veiller au respect de son droit d'accès.

Certaines institutions, dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ferment le dossier ou abandonnent la demande lorsque le demandeur ne se manifeste plus au-delà d'un certain délai, après avoir pris connaissance des frais estimatifs. Il est toutefois déjà arrivé que des institutions attendent des mois, voire des années avant de fournir l'estimation des frais, tout en ayant eu peu ou pas de contact avec les demandeurs dans l'intervalle.

Nous faisons présentement enquête sur des plaintes contre le MAECI à propos des frais de préparation, et nous surveillons les pratiques dans d'autres institutions.

DILIGENCE RAISONNABLE DANS L'ENVIRONNEMENT NUMÉRIQUE

Cette enquête démontre la nécessité pour les institutions de faire preuve de prudence au moment d'adopter une nouvelle technologie ou de nouveaux processus pour répondre aux demandes.

Contexte

À l'instar de plusieurs institutions gouvernementales, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada communique fréquemment de l'information sous forme électronique. En

août 2007, le ministère s'est rendu compte que des éléments d'information qu'il avait soustraits de documents transmis aux demandeurs sur support électronique risquaient d'être récupérés par des individus dotés de connaissances techniques. On nous a demandé de faire enquête au moment où le représentant juridique d'une compagnie s'est plaint que son client pouvait souffrir d'un grave préjudice commercial en raison de cette atteinte au secret industriel.

Règlement de la plainte

Avec la collaboration du ministère, nous avons confirmé qu'un problème était effectivement survenu par suite du transfert d'information sur CD-ROM. Dès que le ministère a eu vent du problème, il a cessé de recourir à cette pratique de transfert par CD-ROM et amorcé un examen complet de ses processus. Il a également recensé 138 fichiers pouvant être à risque et examiné tous les documents pour évaluer le niveau de risque dans chacun des cas. Ensuite, il a informé toutes les parties concernées et retiré, dans la mesure du possible, les CD-ROM avant de fournir à nouveau les documents demandés.

Nous avons indiqué au plaignant qu'une erreur s'était produite dans le transfert de l'information sur CD-ROM, que le ministère avait depuis modifié sa pratique consistant à graver des CD-ROM et qu'il utilisait dorénavant un support approprié. Nous avons ajouté que la communication possible par le ministère des renseignements du client dans les trois demandes de communication en cause étaient attribuables à une erreur technique et, donc, involontaire et accidentelle. En résumé, notre enquête nous a convaincus que le ministère avait rapidement fourni un avis du risque de la communication, fait enquête de manière adéquate et exhaustive sur l'affaire, et pris les mesures nécessaires pour corriger le problème.

Ce qu'il faut retenir

Les institutions gouvernementales cherchent continuellement des manières de traiter les demandes de communication le plus efficacement et rapidement possible. La technologie florissante de l'édition de documents électroniques fournit aux institutions le moyen de retrancher les renseignements

délicats des documents de manière rapide et efficace. Toutefois, la complexité des supports électroniques accroît d'autant le risque que les données exportées sur CD-ROM ne contiennent des renseignements délicats. L'incident survenu à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous démontre que les risques de communication accidentelle de renseignements délicats sont bien réels.

Bien que les progrès technologiques puissent se révéler utiles, les institutions doivent prudemment évaluer et atténuer les risques avant d'adopter de nouveaux logiciels et de nouvelles procédures. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a d'ailleurs expédié, le 12 octobre 2007, un bulletin d'information à tous les directeurs de l'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, les informant des risques liés à l'édition de documents électroniques et les exhortant à bien tester les logiciels et à suivre les procédures d'utilisation afin de prévenir la communication accidentelle de renseignements délicats.

UNE BONNE COMMUNICATION EST ESSENTIELLE

Cette enquête illustre clairement les conséquences de communications médiocres entre institutions et demandeurs.

Contexte

L'enquête concernait une demande reçue par le ministère de la Défense nationale, qui visait un grand nombre de documents et pour laquelle le ministère exigeait des frais de préparation de 500 \$. Le demandeur a refusé de payer ces frais et a abandonné la requête, mais seulement après que le bureau de l'accès à l'information eut fait les recherches et obtenu les documents de... responsables ministériels.

Par la suite, le demandeur a présenté 37 nouvelles demandes pour obtenir sensiblement la même information. À la réception de ces demandes, le ministère s'est prévalu d'une prorogation en vertu de l'alinéa 9(1)a) de la Loi, indiquant qu'il avait déjà retourné les documents au bureau d'origine et laissant entendre que le nombre élevé de documents en cause ne lui permettait pas de respecter le délai original sans que cela ne nuise à ses opérations.

Quelques jours plus tard, le demandeur a présenté 13 autres demandes visant les mêmes documents que la toute première demande. En réponse, le ministère a déclaré au demandeur qu'il considérerait que ces documents étaient un duplicata de ceux qui étaient visés par les 37 demandes précédentes. Par conséquent, il allait répondre aux plus récentes demandes à partir des réponses aux demandes antérieures, et abandonnerait les 13 dernières demandes. Le demandeur s'est plaint de la situation au commissaire à l'information.

L'institution a admis durant l'enquête que, si elle avait eu une meilleure relation avec le demandeur, elle aurait été en mesure de résoudre certains des problèmes avant que ne soit déposée la plainte.

Règlement de la plainte

Le demandeur a admis qu'il avait abandonné sa demande initiale en faveur de demandes séparées afin de pouvoir tirer profit des cinq heures gratuites que la Loi accorde pour chaque demande. Dans notre rapport annuel de 1994-1995, nous nous sommes penchés sur la question de savoir si une telle chose était permise et nous en sommes arrivés à la conclusion que, tant que toutes les exigences sont respectées, l'institution doit accepter les demandes individuelles. Dans le cas actuel, le demandeur était dans son droit de présenter d'autres demandes en remplacement de sa demande initiale.

De façon plus générale, la question était de savoir si l'institution avait le droit d'abandonner les 13 demandes ultérieures, en soutenant qu'il s'agissait de duplicatas. Comme l'enquêteur a pu négocier une entente entre le plaignant et l'institution, cette question est demeurée sans réponse. Le plaignant a renoncé à ses plaintes et l'institution a accepté de rembourser 65 \$ sous forme de « crédit » pour les 13 demandes suivantes du plaignant.

Ce qu'il faut retenir

Bien que les plaintes aient été abandonnées par suite d'une entente négociée entre les parties, l'enquête a démontré que la situation peut s'envenimer lorsque les demandeurs et les institutions refusent de communiquer. Si l'institution avait pris contact avec le demandeur pour réduire la facture initiale de

500 \$, les demandes suivantes se seraient révélées inutiles. Parallèlement, en présentant 50 demandes en quelques jours, le demandeur a étiré les ressources limitées de l'institution, qui n'était donc plus en mesure de gérer cette charge de travail supplémentaire. Un système d'accès à l'information fonctionnel et efficace suppose à la fois des institutions aidantes et des demandeurs raisonnables.

L'AFFAIRE GASPARD

Cette enquête illustre l'importance pour les institutions d'examiner les particularités de chaque demande avant d'établir un plan d'action.

Contexte

L'enquête concernait une demande visant à accéder à toutes les décisions de la Cour suprême du Canada et de la Cour fédérale du Canada contenues dans la base de données GASPARD du ministère de la Justice du Canada. Il s'agit d'un système électronique d'information de gestion dont se sert le ministère dans ses recherches visant à étayer les litiges. Le demandeur voulait qu'on lui fournisse sur CD-ROM les quelque 30 000 décisions qu'elle contient.

Les documents que voulait le demandeur sont accessibles gratuitement sur les sites Web des deux tribunaux. Par conséquent, l'institution a avisé le demandeur qu'elle ne lui fournirait pas les documents en vertu de l'alinéa 68a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui fait mention du matériel publié ou que peut acheter le public. Le demandeur s'est plaint de cette réponse au commissaire à l'information.

Règlement de la plainte

L'institution soutenait que le public avait accès gratuitement à l'information en ligne, et que pour produire les documents en cause, il lui aurait fallu retenir les services d'un consultant au coût d'environ 10 000 \$, ce qu'elle n'avait pas l'intention de déboursier.

Il y avait toutefois un facteur atténuant dans cette enquête : le demandeur était en fait un détenu, qui n'avait pas accès à Internet. Par contre, il avait accès à un ordinateur autonome et pouvait donc consulter de l'information sur CD-ROM. La question qui se pose, bien sûr, est de savoir si l'on peut soutenir que l'information demandée était, dans les faits, hors de portée d'un membre intéressé du public, dont fait partie le détenu. Lors de notre enquête, le ministère a admis que l'information n'était pas directement accessible au demandeur et a accepté de recalculer ce qu'il en coûtait pour la produire. L'enquêteur a examiné les nouveaux calculs, a reconnu qu'ils étaient raisonnables et en a informé le demandeur.

Ce qu'il faut retenir

Cette enquête a démontré que les institutions doivent prendre garde de ne pas invoquer une exclusion simplement pour faire obstacle à l'accès. Dans le cas présent, l'information exclue n'était pas accessible au demandeur, bien qu'elle l'aurait été dans des circonstances normales. Les institutions doivent à l'occasion tenir compte des circonstances particulières d'une demande ou d'un demandeur avant de refuser l'accès, pour bien s'assurer qu'elles respectent dûment le droit d'accès dans une situation donnée.

4. RENDEMENT ET PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

Nous disposons de divers outils pour amener les institutions à mieux se conformer à leurs obligations en vertu de la Loi. Dans la plupart des cas, nous utilisons des mesures d'application conventionnelles, comme des enquêtes sur des plaintes individuelles. Certaines situations peuvent toutefois exiger que nous examinions les causes sous-jacentes d'un problème plus vaste, comme il en est question ci-dessous.

Examens (fiches de rendement)

Nous avons introduit cette année une nouvelle méthode pour l'élaboration de nos fiches de rendement. Lorsque nous avons lancé les fiches au milieu des années 1990 pour mesurer le rendement des institutions, nous avons tendance à nous concentrer sur un seul indicateur de rendement : le taux de présomption de refus d'une institution (à savoir, les demandes auxquelles on n'a pas répondu en 30 jours ou à l'intérieur d'un délai prolongé en vertu de la Loi). Cette approche avait l'avantage d'être simple et objective. Elle ramenait la question du rendement institutionnel à une seule mesure facile à expliquer, à comprendre et à calculer. Le taux de présomption de refus ne perd en rien de sa pertinence aujourd'hui, vu la rapidité de l'environnement numérique. Toutefois, le concept d'un bon rendement aux termes de la Loi comporte plusieurs autres facettes.

Au fil des ans, la publication annuelle des fiches de rendement a entraîné des répercussions positives. Dès le début, nous avons observé une réduction spectaculaire du nombre de plaintes liées aux délais de réponse. Après avoir reçu une faible cote, plusieurs institutions ont fourni un effort extraordinaire pour améliorer leur profil dans les années suivantes. L'efficacité des fiches de rendement a également éveillé l'intérêt de nos homologues provinciaux. En février 2009, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique a publié son premier rapport sur le rendement des institutions provinciales en vertu de la loi sur l'accès à l'information de la province.

Bien qu'il ne fasse aucun doute que nos examens aient été efficaces dans le passé, leur efficacité a diminué. Cela peut être attribuable au fait que les fiches n'offraient pas un portrait complet du rendement des institutions. Par conséquent, nous avons revu le processus de façon à recueillir de l'information susceptible d'éclairer les facteurs contextuels tout en continuant d'accorder une importance particulière au respect des délais réglementaires. Nous nous sommes notamment intéressés aux données sur le recours aux prorogations de délai et la durée de telles prorogations, sur le nombre croissant de consultations et les niveaux d'approbation, ainsi que sur leurs répercussions sur les retards. Nous avons également relevé les pratiques exemplaires parmi lesquelles les institutions pourraient puiser.

Guidés par notre nouveau modèle de gestion (voir chapitre 2), nous avons fait état des tendances à l'échelle du système qui influent sur la capacité des institutions à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Loi et sur lesquelles elles n'ont souvent aucun contrôle. Nous avons également cherché à améliorer encore davantage notre travail relativement à l'élaboration des fiches de rendement.

Le 26 février 2009, nous avons déposé un rapport spécial devant le Parlement, qui comprenait un compte rendu détaillé des dix institutions que nous avons examinées durant l'exercice (voir tableau).²

² Pour plus d'information, voir le lien suivant : http://www.oic-ci.gc.ca/specialreports/2007-2008_special_report_INSTITUTIONAL_REPORT_CARDS-f.asp

| Institution | Notation globale du rendement |
|--|-------------------------------|
| Affaires étrangères et Commerce international Canada | ★★ Sous la moyenne |
| Agence des services frontaliers du Canada | ★★★ Sous la moyenne |
| Bibliothèque et Archives Canada | ★★★★ Supérieur à la moyenne |
| Bureau du Conseil privé | ★★★★ Dans la moyenne |
| Gendarmerie royale du Canada | ★★ Sous la moyenne |
| Ministère de la Défense nationale | ★★★ Sous la moyenne |
| Ministère de la Justice du Canada | ★★★★★ Exceptionnel |
| Ressources naturelles Canada | ★★★★ Dans la moyenne |
| Santé Canada | ★★ Sous la moyenne |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | ★★ Sous la moyenne |

Comme le démontre le tableau, 6 des 10 institutions évaluées ont accusé un rendement sous la moyenne. Les raisons varient, mais incluent généralement une charge de travail excessive, l'accumulation d'arriérés, le manque de ressources et des processus inefficaces. Notre principale constatation, c'est que le délai de 30 jours que le Parlement a accordé aux institutions pour répondre aux demandes est devenu l'exception plutôt que la norme. Notre analyse confirme ce que les Canadiens ont constaté, à savoir qu'il faut beaucoup de temps pour obtenir de l'information auprès des institutions. Celles-ci répondent en moins de 30 jours dans seulement 48 p. 100 des cas, et règlent la demande dans les délais prolongés permis par la Loi dans 66 p. 100 des cas. Compte tenu des exigences prescrites, nous devrions avoir constaté qu'un grand nombre de demandes trouvent réponse en moins de 30 jours et, dans les cas où il faut une prorogation pour mener à terme le traitement des demandes, que toutes les demandes sont réglées dans les délais réglementaires.

Sur la base de nos constatations, nous avons énoncé un certain nombre de changements à apporter pour faire en sorte que les institutions se conforment à leurs obligations en matière d'accès à l'information. Il faut notamment :

- Attribuer des ressources adéquates et permanentes aux bureaux de l'accès à l'information.
- Respecter l'obligation d'informer le commissaire à l'information de chaque prorogation de plus de 30 jours.
- Examiner les méthodes de traitement des demandes d'information (y compris les approbations) pour en mesurer l'efficacité et la rapidité.
- Améliorer les mécanismes de suivi et de production de rapports, surtout en ce qui concerne la durée de traitement, les prorogations et les consultations.
- Veiller à ce que les demandeurs soient bien informés de leur droit de porter plainte auprès du Commissariat.

Les institutions ont fourni leur plan d'action pour donner suite à ces recommandations, et nous contrôlerons leurs progrès en 2009–2010.

Grâce au processus d'élaboration des fiches de rendement, nous avons également cerné plusieurs problèmes systémiques qui ont eu une forte incidence sur l'accès en général et auxquels il faut rapidement remédier. Ces problèmes sont présentés en détail dans notre rapport spécial et comprennent notamment : une gestion de l'information largement défectueuse; la fréquence des prorogations; un processus de consultation aux effets pervers; des lacunes chroniques en ressources humaines et en formation; et un manque de leadership en haut lieu.

Telles que formulées dans le rapport spécial, les plus fermes recommandations d'ordre administratif exhortent le Secrétariat du Conseil du Trésor à prendre les mesures suivantes :

- Examiner, pourvoir et améliorer la gestion de l'information dans l'ensemble des institutions gouvernementales.
- Améliorer les données statistiques recueillies pour fournir un tableau plus précis du rendement des institutions.
- Élaborer un plan d'action intégré pour les ressources humaines de façon à remédier aux lacunes actuelles; une partie de la solution consiste à professionnaliser le personnel responsable de l'accès à l'information, notamment par l'établissement d'un programme de formation et de normes d'accréditation.
- Revoir et améliorer, à l'intérieur du Cadre de responsabilisation de gestion, les critères qui servent à mesurer le rendement global des institutions pour ce qui est de satisfaire à leurs obligations en vertu de la Loi.

Finalement, nous publierons un plan triennal pour nos examens du rendement, et ce à compter de 2009–2010. Le processus d'élaboration des fiches de rendement vise à fournir des critiques constructives susceptibles d'encourager la conformité à la Loi. Nous sommes convaincus qu'un plan triennal incitera les institutions fédérales à mener leurs opérations dans le respect de la Loi et, nous le souhaitons, favorisera une certaine auto-discipline au sein du système.

Le plan servira à fournir un avis préalable aux institutions de façon à ce qu'elles disposent de suffisamment de temps pour bien se préparer à un examen.

Détermination des problèmes

Pour en arriver à cerner les problèmes systémiques, il nous faut être au fait des tendances et des schèmes répétitifs dans le système d'accès à l'information. Afin de recueillir les données pertinentes, nous analysons diverses sources, comme les plaintes que nous recevons, les avis de prorogation et les réponses écrites à nos fiches de rendement. Nous combinons ces données aux observations et conclusions tirées de notre propre expérience et de celle des intervenants pour aller au-delà des symptômes et comprendre les problèmes sous-jacents.

EXEMPLE : LES PROROGATIONS DE DÉLAI

Les institutions fédérales doivent répondre aux demandes de communication dans les 30 jours après les avoir reçues ou demander une prorogation de délai. Les institutions ne peuvent demander des prorogations qu'en vertu des circonstances particulières décrites dans l'article 9 de la Loi. En outre, les prorogations doivent constituer un délai raisonnable. Il n'existe aucune autre contrainte quant au recours aux prorogations ou à leur durée.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé pour 2007–2008 des statistiques sur l'utilisation des prorogations qui donnent à réfléchir, sans pourtant être alarmantes : dans l'ensemble, les institutions prorogent le délai de réponse pour 27 p. 100 des demandes.³ Cette constatation fait contraste avec les preuves que nous avons recueillies lors de l'élaboration de nos fiches de rendement, ou en analysant les plaintes reçues et la rétroaction des intervenants. Nous avons constaté que les prorogations deviennent la norme plutôt que l'exception.

Selon nos données, 52 p. 100 des plaintes que nous avons reçues en 2008–2009 étaient des plaintes administratives, concernant notamment des prorogations de délai, des présomptions de refus ou les frais exigés. Comme l'illustre la figure ci-dessous, les plaintes relatives aux prorogations de

³ Pour plus d'information, voir le lien suivant : <http://www.infosource.gc.ca/bulletin/2009/b/bulletin-b03-fra.asp>

délai représentent la proportion la plus grande des plaintes administratives. En outre, un ratio élevé de plaintes administratives résolues sont fondées (voir figure 4, chapitre 3).

Figure 1. Répartition des plaintes administratives en 2008-2009



Le processus d'élaboration des fiches de rendement a mis en lumière une tendance troublante vers une utilisation accrue des prorogations et pour des délais de plus en plus longs. Une telle hausse pourrait être le résultat d'un sous-effectif chronique des bureaux de l'accès à l'information, de lacunes dans la gestion des documents, de stratégies pour prévenir les présomptions de refus ou simplement d'un modèle de conformité médiocre avec des freins et contrepoids limités.

Compte tenu des incohérences dans les données sur les prorogations, nous avons examiné plus étroitement les statistiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et constaté, par le biais d'un contrôle des valeurs extrêmes, qu'environ 40 p. 100 des demandes restantes avaient fait l'objet d'une prorogation.⁴ Ces statistiques confirment ce que nous avons observé jusqu'ici : il faut plus de temps aujourd'hui pour traiter les demandes de communication qu'auparavant, en partie parce que la plupart des prorogations s'étirent sur plus de 30 jours.

Par conséquent, nous contrôlerons étroitement les avis que les institutions doivent nous présenter relativement aux prorogations de délai qui s'étirent sur plus de 30 jours, et nous ferons enquête sur l'utilisation et la durée de telles prorogations.

Enquêtes systémiques

En 2008-2009, nous avons investi des efforts considérables dans deux autres enquêtes systémiques. L'une découlait d'une plainte de l'Association canadienne des journaux et l'autre portait sur le Système de coordination des demandes d'accès à l'information.

LES RETARDS SONT-ILS DUS À L'EXISTENCE DE RÈGLES SECRÈTES?

En septembre 2008, nous avons publié les conclusions d'une enquête sur des allégations de l'Association canadienne des journaux selon lesquelles les institutions fédérales appliquaient des règles secrètes pour traiter les demandes d'accès aux documents que présentent les médias en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.⁵ L'Association estimait que ces règles avaient engendré de la discrimination et des retards injustifiables dans le traitement des demandes des médias.

Nous avons d'abord cherché à savoir si les institutions traitaient les demandes de communication des médias selon des règles secrètes ou les soumettaient à une forme quelconque de discrimination systématique. Nous avons également examiné si on retardait de manière injuste et injustifiable les demandes des médias. Notre enquête portait sur la période allant du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2005.

Nous n'avons pas été en mesure de conclure qu'il existait des règles secrètes ou une discrimination généralisée contre les médias. Par contre, nous avons constaté que les institutions qui étiquettent les demandes de communication comme étant « délicates », « d'intérêt » ou « feu jaune », ou leur accordent une autre étiquette entraînant un traitement particulier, ont tendance à retarder les réponses de façon indue. Nous avons également appris que les médias ne sont pas les seuls à subir de tels retards. Il en va de même pour les parlementaires, les organismes, les universités et les cabinets d'avocats.

⁴ For example, Citizenship and Immigration Canada received 11,434 requests in 2007-2008, which represents 37 percent of all access to information requests received in Canada. It only extended 6 percent of these requests.

⁵ Pour plus d'information, voir le lien suivant : www.oic-ci.gc.ca/findings/CNA20084.asp

Pour résoudre la plainte de l'Association, nous avons formulé trois recommandations (voir l'encadré). Le président du Conseil du Trésor et les responsables des 21 institutions visées par l'enquête ont accepté d'appliquer nos recommandations.⁶ Nous avons également fait un suivi auprès des institutions au début de 2009, ce qui a suscité diverses réponses.

RECOMMANDATIONS

- Que, conformément à l'article 9 de la Loi, les institutions fédérales qui classifient ou étiquettent les demandes de communication de quelque façon que ce soit et dont la classification en question est susceptible de mener à un traitement spécial, s'engagent à ne pas retarder le traitement des demandes en question.
- Que le président du Conseil du Trésor mène une revue sur la façon dont les institutions qui classifient ou étiquettent les demandes de communication en vue d'un traitement particulier, sans que cela n'entrave un traitement rapide des demandes, organisent le processus dans le but de fournir des pratiques exemplaires à toutes les institutions fédérales.
- Que le Secrétariat du Conseil du Trésor commence dès l'exercice 2009-2010 à recueillir des statistiques de toutes les institutions fédérales qui permettront de surveiller ce système de classification des demandes de communication et d'évaluer son incidence sur le délai de réponse.

Certaines institutions ont répété qu'elles n'étiquetaient pas les demandes en vue d'en faire un traitement spécial. D'autres ont confirmé que, bien qu'elles étiquettent les demandes, cette pratique ne retarde en rien la communication de l'information.

Deux institutions ont clairement démontré leur volonté d'éviter les retards. **Citoyenneté et Immigration Canada** a révisé ses processus et éliminé plusieurs étapes d'examen et d'approbation. Le pouvoir a été délégué à divers échelons au sein du bureau de l'accès à l'information pour accélérer le processus décisionnel. L'institution mène également des vérifications et des analyses des dossiers en retard pour élaborer des stratégies visant à cerner les lacunes et à améliorer la conformité. **Affaires indiennes et du Nord** a réalisé une vérification et a pu confirmer que la préparation d'une trousse de communication ne retarde pas la date de transmission de l'information au demandeur, que la demande est menée à terme peu importe si l'équipe des communications a terminé ou non la trousse en question. En revanche, **Santé Canada** a mis en œuvre des solutions qui ne feront que diminuer les retards. En d'autres mots, l'institution continuera de ne pas respecter les délais prescrits dans le cas de ses dossiers « très délicats ». Nous entendons faire un suivi auprès de Santé Canada en 2009-2010.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor se prépare à publier une liste de pratiques exemplaires. Il revoit également les statistiques gouvernementales qu'il recueille pour y intégrer des données qui permettront de déterminer plus facilement la manière dont la catégorisation des demandes de communication a une incidence sur le délai de réponse.

⁶ Voir l'annexe A de nos conclusions à www.oic-ci.gc.ca/findings/CNA2008-f.asp

À notre avis, il n'y a pas de mal en soi à étiqueter des demandes de communication comme étant « délicates », « d'intérêt » ou « feu jaune », ou à leur accorder une autre étiquette entraînant un traitement particulier. Toutefois, si les institutions fédérales choisissent de gérer certaines demandes de communication de façon spéciale, les suggestions suivantes devraient prévenir les retards dans la communication de l'information.

- Le traitement particulier des demandes de communication ne devrait pas engendrer des niveaux additionnels d'approbation. Une telle situation risque non seulement d'engendrer des retards, mais aussi peut faire entrave au pouvoir délégué au directeur de l'accès à l'information. Même si les directeurs de l'accès à l'information ont des pouvoirs délégués, il peut arriver que des cadres supérieurs en fassent fi.
- Le contenu de la demande devrait être le seul facteur à prendre en considération au moment d'apposer une étiquette indiquant qu'elle mérite un traitement spécial. Les institutions ne devraient pas faire de discrimination en fonction du demandeur ou de la source de la demande.
- L'institution devrait définir d'une manière restrictive les catégories de demandes jugées d'intérêt de manière à ce qu'elles représentent l'exception plutôt que la norme.
- Il ne faudrait pas déterminer la source de la demande de communication à l'extérieur du bureau de l'accès à l'information à moins que la chose ne soit nécessaire pour repérer des documents.
- Il faudrait clairement établir que les exigences liées aux communications, comme la préparation d'un plan de communication ou d'infocapsules, ne devraient pas retarder la transmission des documents.
- Il faudrait aussi indiquer de façon claire qu'on devrait expédier les documents au demandeur dès le traitement terminé, puisqu'il est possible que cette étape prenne fin avant les délais réglementaires.

Nous continuerons de contrôler la situation. Nous pourrions décider d'approfondir l'enquête si les institutions n'améliorent pas leurs pratiques dans ce domaine.

UNE MINE DE RENSEIGNEMENTS DONT LES CANADIENS POURRAIENT PROFITER

En fin d'exercice, nous nous trouvions aux dernières étapes de notre enquête sur des plaintes déposées par suite de la décision du Secrétariat du Conseil du Trésor de ne plus exiger des institutions qu'elles mettent à jour le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI). L'enquête déterminera si cette décision a causé préjudice au public et à son droit à l'information.

L'abandon du SCDAI a engendré beaucoup de réactions négatives. Les médias ont présenté cette décision comme étant un autre exemple du manque d'engagement du gouvernement envers l'ouverture et la transparence. Les utilisateurs réguliers du système ont demandé son rétablissement. Dans son Sixième rapport au Parlement présenté à la Chambre le 7 mai 2008, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a déploré l'abandon du SCDAI et demandé qu'on le rétablisse en le rendant accessible gratuitement à grande échelle en tant qu'outil pour promouvoir la transparence et la responsabilisation.⁷

Nous diffuserons les conclusions de notre enquête en 2009-2010.

⁷ Pour plus d'information, voir le lien suivant : www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3471409&Language=F&Mode=1&Parl=39&Ses=2

5. PROMOTION DE LA TRANSPARENCE DEVANT LES TRIBUNAUX

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* veut que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale fassent l'objet d'un examen indépendant du gouvernement, à savoir par le Commissariat à l'information et ses enquêteurs et par la Cour fédérale du Canada.

Lorsque le commissaire à l'information détermine qu'une plainte contre une institution fédérale est fondée et qu'il recommande officiellement à l'institution de transmettre les documents mais que celle-ci s'y oppose, il peut, avec le consentement du plaignant, demander une ordonnance à la Cour fédérale pour obliger l'institution à se conformer.

Le commissaire à l'information peut également demander à la Cour fédérale la permission d'intervenir dans des cas qui soulèvent des questions importantes concernant l'interprétation de la Loi ou l'accès à l'information de manière générale.

Progrès dans des affaires en cours

Plusieurs causes judiciaires importantes ont connu certains développements au cours de l'exercice :

- Trois affaires ayant trait à des documents conservés dans le cabinets de ministres ou le Cabinet du Premier ministre, et une autre affaire, entendue en même temps que les trois précédentes, se rapportant aux emplois du temps d'un ancien premier ministre, que le Cabinet du Premier ministre avait transmis à une institution fédérale.
- Une affaire ayant trait aux pouvoirs du commissaire à l'information d'imposer des ordonnances de confidentialité durant les enquêtes.
- Une affaire dans laquelle est intervenu le commissaire à l'information et qui mettait en cause les pouvoirs d'enquête de la commissaire à la protection de la vie privée en vertu de la loi visant le secteur privé.

CONTRÔLE DES DOCUMENTS

Canada (commissaire à l'information) c. Canada (ministre de la Défense nationale), (T-210-05); *Canada (commissaire*

à l'information) c. Canada (premier ministre), (T-1209-05); *Canada (commissaire à l'information) c. Canada (ministre des Transports)*, (T-1211-05); *Canada (commissaire à l'information) c. Canada (commissaire de la GRC)*, (T-1210-05), 2008 CF 766, 19 juin 2008 (juge Kelen)

Sommaire

En 2008, la Cour fédérale a rendu des décisions dans quatre affaires qui ont reçu une attention considérable dans le milieu de l'accès à l'information, dans les cercles juridiques et de la part des médias.

Le commissaire à l'information a amorcé ces affaires en contestant les décisions de ne pas communiquer certains documents demandés en vertu de la Loi, y compris les registres quotidiens de l'emploi du temps d'un ancien premier ministre, les ordres du jour et les documents provenant de réunions auxquelles ont assisté un ancien ministre de la Défense nationale et des représentants de la Défense nationale, de même que l'itinéraire et les horaires de réunion d'un ancien ministre des Transports.

Trois de ces affaires portaient sur la question de savoir si les documents conservés dans les cabinets des ministres ou au Cabinet du Premier ministre, et ceux ayant trait aux fonctions des ministres ou du premier ministre en tant que responsables d'institutions fédérales, « [relèvent] d'une institution fédérale » au sens de la Loi. La quatrième affaire avait trait à la question de savoir si les emplois du temps d'un ancien premier ministre que le Cabinet du Premier ministre avait remis à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), qui en avait donc clairement possession, pouvaient être retenus dans leur intégralité en vertu des dispositions d'exception de la Loi.

Contexte

L'affaire instruite contre l'ancien ministre de la Défense découlait d'une demande visant les procès-verbaux et documents produits dans le cadre des réunions de gestion du M5 tenues en 1999. Au nombre des participants à ces réunions, on retrouvait le ministre, le sous-ministre, le chef d'état-major de la Défense et des membres du cabinet du ministre, qui ont notamment discuté de questions ayant trait au ministère de la Défense nationale. En réponse à cette demande, le ministère a retracé plus de 600 pages de documents sur ces réunions tenues au bureau du ministre.

Dans l'affaire instruite contre un ancien premier ministre, le Bureau du Conseil privé a reçu des demandes concernant les registres quotidiens de l'emploi du temps de l'ancien premier ministre Jean Chrétien pour la période se situant entre le 1^{er} janvier 1994 et le 25 juin 1999. On a recensé plus de 2 000 pages de ces registres quotidiens au Cabinet du Premier ministre, et quatre autres pages dans le bureau de l'adjoint administratif du greffier du Conseil privé.

La troisième affaire portait sur une demande de communication faite à Transports Canada visant à obtenir copie de tous les itinéraires du ministre des Transports et ses calendriers de réunions pour la période allant du 1^{er} juin 1999 au 5 novembre 1999. On avait fait parvenir au sous-ministre une version abrégée de ces itinéraires pour l'aider à administrer le ministère, mais elle a été détruite avant que ne parvienne la demande de communication. Cependant, le cabinet du ministre avait archivé sur support électronique les versions complète et abrégée des itinéraires.

Dans chaque cas, l'institution soutenait que les documents, ayant été trouvés dans les bureaux des sous-ministres ou au Cabinet du Premier ministre, n'étaient pas visés par le droit d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. En outre, dans le cas impliquant le premier ministre, le Bureau du Conseil privé a refusé de communiquer les pages de l'emploi du temps se trouvant dans ses bureaux, bien qu'il reconnaisse que ces pages relevaient d'une institution fédérale.

La quatrième affaire a pris naissance par suite d'une demande de communication de toutes les copies des registres quotidiens de l'emploi du temps du premier ministre entre janvier 1997 et novembre 2000, que le Cabinet du Premier ministre avait remis

à la GRC. La GRC a retracé près de 400 pages de ces registres, mais a refusé de les communiquer dans leur intégralité en alléguant que la communication de l'information contenue dans ces documents pouvait menacer la sécurité de l'ancien premier ministre; que les documents renfermaient des renseignements personnels de l'ancien premier ministre; et que certaines parties des documents étaient exclues en raison du fait qu'elles contenaient des renseignements confidentiels du Cabinet. Par suite d'une enquête sur la plainte liée à ce refus de communication, le commissaire à l'information s'est dit en désaccord avec l'application des exceptions et l'exclusion invoquée par le commissaire de la GRC.

Dans tous les cas, sauf le dernier, le commissaire à l'information a demandé à la Cour fédérale de déterminer si les documents en cause « relevaient » de l'institution fédérale dirigée par les ministres ou le premier ministre, et donc s'ils étaient visés par la Loi. Dans deux de ces cas ainsi que dans le cas de la GRC, le commissaire a également demandé à la Cour de déterminer si les documents pouvaient être soustraits à la communication, en tout ou en partie, aux termes d'une ou de plusieurs dispositions d'exception de la Loi, et en raison de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet.

Questions en cause

La Cour s'est penchée sur plusieurs questions dans ces quatre affaires, à savoir :

- si le cabinet du ministre de la Défense, le Cabinet du Premier ministre et le cabinet du ministre des Transports faisaient partie des « institutions fédérales » telles que définies au paragraphe 4(1) et dans l'annexe I de la Loi;
- ce qui constitue un document « relevant d'une institution fédérale », tel qu'il est énoncé dans le paragraphe 4(1);
- si l'exclusion et les exceptions invoquées pouvaient vraiment s'appliquer aux documents en cause.

Motifs

La Cour a conclu que les cabinets des ministres et le Cabinet du Premier ministre constituent des entités distinctes des ministères que dirigent les ministres et le premier ministre et qu'ils ne sont pas, par conséquent, des « institutions fédérales » au sens de la Loi.

Pour en arriver à cette conclusion, la Cour a pris note que le ministère de la Défense nationale, Transports Canada et le Bureau du Conseil privé figuraient sur la liste des « institutions fédérales » de l'annexe I, ce qui n'était pas le cas des cabinets des ministres de la Défense et des Transports ainsi que du Cabinet du Premier ministre.

Bien que la Cour ait reconnu que les ministres et le premier ministre sont les responsables de leurs ministères respectifs, elle en a conclu que ni eux, ni leurs cabinets ne faisaient partie de ces institutions.

La Cour a ensuite examiné ce qui constituait un document « relevant d'une institution fédérale », tel qu'énoncé au paragraphe 4(1) de la Loi.

La Cour a rejeté l'argument du commissaire selon lequel tous les documents produits ou obtenus par les ministres ou en leur nom et qui ont trait à l'exécution de leurs tâches et fonctions relatives à l'administration des ministères qu'ils dirigent, sont des documents relevant du ministère et visés par la Loi.

Après avoir pris en compte la jurisprudence concernant le sens de l'expression *relevant de* dans le contexte de la Loi, la Cour a établi les principes suivants :

- L'expression *relevant de* n'est pas définie.
- Pour savoir si les documents en cause « relèvent d'une institution fédérale », la Cour peut se demander si les documents relèvent d'une institution fédérale de façon ultime ou immédiate, complète ou partielle, temporaire ou permanente, *de jure* ou *de facto*.
- Le législateur n'a pas limité cette notion au pouvoir d'éliminer les documents en question.
- Le contenu des documents et les circonstances dans lesquelles ils ont été établis permettent de dire s'ils relèvent d'une institution fédérale aux fins d'une communication selon la Loi.

Pour appliquer ces principes, la Cour a décidé que la question de savoir si les documents que possède un ministre ou son personnel relèvent du ministère, dépend des réponses aux deux questions suivantes : Est-ce que le contenu des documents a trait aux affaires ministérielles? Est-ce que les

circonstances dans lesquelles les documents ont été établis démontrent que le sous-ministre ou d'autres hauts fonctionnaires du ministère pourraient demander et obtenir des copies pour donner suite à cette question? En d'autres mots, Est-ce qu'un responsable autre que le ministre exerce un certain pouvoir de direction ou une autorité à l'égard du document?

La Cour a donné des exemples de documents pouvant relever d'une institution fédérale, même lorsqu'ils se trouvaient dans le bureau d'un ministre : les documents créés par un fonctionnaire, qui serait normalement en droit de s'attendre à pouvoir en obtenir une copie sur demande, et les documents préparés au cabinet du ministre de concert avec un fonctionnaire.

La Cour a conclu que les documents suivants dans cette affaire ne relevaient pas d'une institution fédérale :

- les notes prises lors des réunions de gestion du M5 par le personnel exonéré du ministre;
- la correspondance électronique au sein du cabinet du ministre ayant trait au calendrier d'activités du ministre;
- les documents expédiés au ministère à la condition qu'ils soient détruits immédiatement après avoir été lus, y compris les emplois du temps du premier ministre expédiés au greffier du Conseil privé, mais qui ne sont plus en possession du greffier, et les emplois du temps du ministre des Transports remis au sous-ministre.

Au nombre des documents relevant d'une institution fédérale, mentionnons les ordres du jour énumérant les points à aborder au cours des réunions du M5, qui ont été remis aux participants, y compris le sous-ministre et le chef d'état major de la Défense, ainsi que divers documents, notamment des notes de service et des notes d'information pour les participants aux réunions du M5.

Quant à l'application des exceptions et exclusions invoquées par les ministères pour refuser de communiquer les documents demandés, la Cour s'est dite d'accord avec les observations du commissaire à l'information.

Les renseignements personnels « ne comprennent pas les renseignements concernant un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions ». Au moment de décider si le contenu des

emplois du temps d'un premier ministre peut être exclu parce qu'il contient des renseignements personnels, la Cour a conclu que les ministres sont des « agents » des institutions fédérales. Par conséquent, les ministres ne peuvent invoquer l'exception relative à la présence de renseignements personnels si ces renseignements ont trait à leurs tâches et fonctions dans l'administration de leurs ministères, ce qui était le cas, exception faite du nom des particuliers qui figurait dans ces documents.

La Cour a partagé l'opinion du commissaire à l'information selon laquelle les réunions mentionnées dans les emplois du temps ne constituaient pas des conseils ou des recommandations, ni des comptes rendus de consultations ou de délibérations, de sorte que les ministères ne pouvaient pas à proprement parler refuser de les communiquer pour ces motifs.

Le greffier du Conseil privé avait non seulement invoqué l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour soutenir que les registres quotidiens de l'emploi du temps du premier ministre étaient exclus de la Loi en tant que documents confidentiels du Cabinet, mais il avait également délivré un certificat en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* où il s'objectait, pour les mêmes motifs, à la communication des emplois du temps du premier ministre et du ministre des Transports. Cependant, le certificat ayant trait au ministre des Transports a ultérieurement fait l'objet d'une révocation. La Cour a statué que, puisque les pages des emplois du temps du premier ministre trouvées dans le Bureau du Conseil privé ne faisaient pas état du contenu des réunions, elles ne révélaient aucun élément confidentiel du Cabinet. Par conséquent, la Cour a établi que les certificats délivrés par le greffier du Conseil privé étaient invalides.

Plusieurs résultats pratiques ont découlé de ces affaires :

- Le ministère de la Défense nationale a été sommé de communiquer les documents du cabinet du ministre qui ont été distribués au chef d'état-major de la Défense et au sous-ministre.
- Le Bureau du Conseil privé a été sommé de communiquer les quatre pages de documents que le greffier du Conseil privé avait reçues du Cabinet du Premier ministre.
- Transports Canada n'a eu à communiquer aucun document.
- La GRC a été sommée de communiquer tous les documents qu'elle avait reçus du Cabinet du Premier ministre.

Prochaines étapes

Le commissaire à l'information a porté en appel les décisions de la Cour fédérale dans les affaires impliquant l'ancien ministre de la Défense nationale, le premier ministre et le ministre des Transports.

Le procureur général a interjeté un appel incident de l'affaire impliquant l'ancien premier ministre et a porté en appel l'affaire de la GRC sur la question de savoir si le premier ministre est un « fonctionnaire » ou un « agent » d'une institution fédérale. Il a interjeté appel de la décision dans l'affaire de la GRC. Le résultat de ces appels peut avoir des répercussions sur l'application de l'exception prévue à l'article 19 en ce qui concerne les renseignements personnels.

Dans l'intervalle, les documents en cause dans ces affaires pourraient ne pas être communiqués en attendant qu'une décision soit rendue pour ces appels et appels incidents.

Le commissaire à l'information et le procureur général ont tous deux présenté leurs observations écrites à l'appui de leurs positions dans ces affaires. La date d'audience pour ces appels n'a pas encore été fixée.

ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ

Canada (procureur général) c. Canada (commissaire à l'information), 2008 CAF 321 (A 492 07; A 568 07), 22 octobre 2008 (juges Sexton, Evans et Sharlow)

Sommaire

Le procureur général a interjeté appel d'une décision de la Cour fédérale du Canada (les détails sont fournis dans le rapport annuel de l'an dernier) de rejeter une contestation du pouvoir du commissaire à l'information d'imposer des ordonnances de confidentialité durant le déroulement des enquêtes. La Cour d'appel fédérale a maintenu les ordonnances de confidentialité du commissaire à l'information.

Contexte

L'affaire avait trait au pouvoir du commissaire à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* d'imposer des ordonnances de confidentialité aux personnes qui avaient été contraintes de témoigner à huis clos durant une enquête ainsi qu'à l'avocat des témoins. Lors de l'audience de la Cour fédérale, seules les ordonnances de confidentialité imposées à l'avocat demeuraient litigieuses.

Le procureur général a soutenu que les ordonnances portaient indûment atteinte au secret professionnel de l'avocat et enfreignaient de manière déraisonnable la liberté d'expression telle que la garantit la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour fédérale a refusé ces observations et maintenu les ordonnances du commissaire à l'information.

Le procureur général a porté en appel la décision de la Cour fédérale.

Questions en cause

La question d'intérêt centrale était de savoir si les ordonnances de confidentialité imposées à l'avocat des témoins, qui obligeaient cet avocat à obtenir le consentement de chaque témoin avant de partager ses preuves privées avec les autres, portait atteinte au secret professionnel de l'avocat.

Motifs

La Cour d'appel n'était pas d'accord avec le procureur général pour qui les ordonnances de confidentialité imposées à un avocat portaient atteinte au secret professionnel de l'avocat. Elle n'était pas d'avis non plus que la Cour fédérale avait commis une erreur de fait en rejetant la contestation du procureur général à l'égard du pouvoir du commissaire à l'information d'imposer des ordonnances de confidentialité à l'avocat des témoins.

Les ordonnances énonçaient simplement que l'avocat ne pouvait communiquer sans le consentement des témoins les questions posées, les réponses données et les preuves matérielles auxquelles les témoins faisaient référence. La Cour d'appel a reconnu que ces ordonnances étaient compatibles avec les objectifs de la *Loi sur l'accès à l'information*, incluant le fait que les enquêtes se déroulaient indépendamment du gouvernement.

Prochaines étapes

Ni le commissaire, ni le procureur général n'ont cherché à obtenir une autorisation d'interjeter appel de la décision devant la Cour suprême du Canada.

SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

Canada (commissaire à la protection de la vie privée) c. Blood Tribe Department of Health, 2008 CSC 44 (N° de dossier de la Cour : 31755, 17 juillet 2008)

Sommaire

La commissaire à la protection de la vie privée du Canada a interjeté appel d'une décision de la Cour d'appel fédérale. La Cour d'appel avait décidé que la commissaire n'avait pas le pouvoir de contraindre des organisations ou personnes à produire des documents lorsque le secret professionnel de l'avocat était invoqué, dans le cadre d'une enquête sur une infraction présumée aux obligations prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE). Le commissaire à l'information est intervenu dans la cause en appel.

Contexte

La LPRPDE est une loi relative à la protection de la vie privée qui s'applique au secteur privé. À l'instar de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la LPRPDE comporte des dispositions permettant aux personnes d'accéder à leurs renseignements personnels, sous réserve de certaines exceptions précises que la commissaire à la protection de la vie privée peut examiner en réponse à une plainte.

L'affaire a été amorcée par une ancienne employée du Blood Tribe Department of Health, une organisation assujettie à la LPRPDE, qui avait demandé d'accéder à ses renseignements personnels et qui s'est plainte à la commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'elle n'a pas reçu tous les documents qu'elle souhaitait obtenir. La commissaire a alors demandé à l'organisation le dossier d'emploi de la plaignante pour confirmer qu'on lui avait communiqué tous les documents auxquels elle avait droit. L'organisation a refusé de lui remettre une partie du dossier, revendiquant le secret professionnel de l'avocat.

La commissaire à la protection de la vie privée a alors cherché à vérifier le bien-fondé de la revendication du privilège par l'organisation en l'enjoignant de produire les documents manquants, conformément au pouvoir d'enquête que lui confère la LPRPDE. L'organisation a refusé de s'y conformer et a intenté une poursuite judiciaire pour contester le pouvoir de la commissaire en vertu de la LPRPDE dans ce domaine.

La Cour d'appel fédérale est parvenue à une décision différente de la Cour fédérale sur la question de savoir si la commissaire à la protection de la vie privée avait le pouvoir d'exiger ces documents.

La commissaire a interjeté appel devant la Cour suprême du Canada. Le commissaire à l'information a été autorisé à intervenir dans la poursuite.

Questions en cause

L'affaire portait sur les pouvoirs de la commissaire à la protection de la vie privée en vertu de la LPRPDE. Il n'était pas question de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du gouvernement fédéral ni des pouvoirs du commissaire à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, puisque ces lois s'appliquent au secteur public.

La Cour suprême du Canada a indiqué que la situation l'appelait à résoudre un conflit entre, d'une part, le pouvoir que la loi accorde à la commissaire à la protection de la vie privée d'avoir accès aux renseignements personnels d'un plaignant afin de veiller au respect de la LPRPDE et, d'autre part, le droit de la personne visée par la plainte (en l'occurrence, un ancien employeur de la plaignante) de préserver la confidentialité des communications protégées par le secret professionnel de l'avocat.

Motifs

La Cour suprême a décidé que la LPRPDE, dans son libellé concernant les pouvoirs de la commissaire à la protection de la vie privée, n'habilitait pas cette dernière à exiger la production de documents pour lesquels est revendiqué le secret professionnel de l'avocat.

La Cour a appliqué au langage général de la LPRPDE les principes pertinents de l'interprétation législative pour établir

que le droit des organisations de préserver la confidentialité des communications protégées par le secret professionnel de l'avocat l'emportait sur le pouvoir conféré par la loi à la commissaire à la protection de la vie privée d'accéder à des documents contenant des renseignements personnels.

La Cour a admis que la LPRPDE offre un mécanisme permettant de demander au secteur privé de rendre compte des décisions concernant la communication de documents contenant des renseignements personnels. Toutefois, elle a déterminé qu'il fallait faire appel aux tribunaux et non à la commissaire à la protection de la vie privée pour garantir une vérification véritablement indépendante.

La Cour a observé des différences de formulation entre la LPRPDE, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* : le texte des deux dernières lois accorde expressément aux commissaires l'accès aux confidences protégées par le secret professionnel, contrairement à la LPRPDE.

L'intervention du commissaire à l'information dans cette affaire a été fructueuse dans la mesure où il a réussi à s'assurer que la décision de la Cour s'applique uniquement à la LPRPDE et non à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Prochaines étapes

La décision, qui s'applique aux pouvoirs de la commissaire à la protection de la vie privée en vertu de la LPRPDE, demeure valide. Par conséquent, le Blood Tribe Department of Health n'a pas eu à présenter à la commissaire à la protection de la vie privée les documents pour lesquels le secret professionnel de l'avocat était invoqué.

Affaires nouvelles

Parmi les nouvelles causes auxquelles nous avons pris part cette année, mentionnons :

- Une affaire portant sur un grand nombre de demandes auxquelles une institution n'avait pas répondu au terme de l'échéance de 30 jours.
- Une affaire devant la Cour suprême du Canada mettant en cause la validité constitutionnelle d'un article de la loi sur l'accès à l'information de l'Ontario.

Il se trouve d'autres affaires auxquelles nous n'avons pas participé, mais qui nous semblent dignes de mention, notamment :

- Une affaire portant sur la question de savoir si l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* englobe un droit d'accès général.
- Une affaire en Ontario mettant en lumière le fait que pour traiter les demandes de communication, les institutions sont censées utiliser la technologie comme un outil habilitant et non comme un prétexte pour se soustraire au droit du public à l'information.

UN NOMBRE IMPOSANT DE DEMANDES

Statham c. le président de la Société Radio-Canada et le commissaire à l'information du Canada, T-782-08

Sommaire

David J. Statham, au nom du cabinet d'avocats Michel Drapeau, a introduit une requête auprès de la Cour fédérale pour soumettre à un examen judiciaire le défaut de la Société Radio-Canada de donner accès à des documents en réponse à quelque 284 demandes qu'elle avait reçues au cours de l'automne 2007. Le commissaire à l'information est devenu partie à la procédure.

Contexte

La Société est devenue assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* le 1^{er} septembre 2007. Entre le 5 septembre 2007 et le 12 décembre 2007, M. Statham a présenté environ 400 demandes de communication à Radio-Canada. Cette dernière n'a pas répondu à la grande majorité des demandes dans les 30 jours suivant leur réception, comme la Loi le prescrit. Elle n'a pas non plus demandé de prorogations de délai durant une période, même si elle en avait le droit en vertu de la Loi.

Par la suite, M. Statham a présenté 389 plaintes au commissaire à l'information sur les présomptions de refus de Radio-Canada de communiquer les documents demandés. (On estime que les demandes sont refusées lorsque les institutions n'y répondent pas dans les 30 jours.)

Le commissaire à l'information a enquêté sur ces plaintes et a conclu que la plupart d'entre elles étaient fondées. Le commissaire a ensuite recommandé à Radio-Canada de répondre aux demandes restantes d'ici le 1^{er} avril 2009. La Société s'est engagée à respecter ce délai et les plaintes ont donc été considérées comme étant résolues.

Après avoir reçu les résultats de l'enquête, M. Statham a demandé à la Cour fédérale de faire un contrôle judiciaire des actions de Radio-Canada. M. Statham souhaite que la Cour ordonne à la Société, entre autres choses, de communiquer tout document visé par les demandes auxquelles Radio-Canada n'aurait pas encore répondu au moment de l'audience. Le commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'intervenir dans cette affaire, en indiquant que M. Statham avait déposé certains éléments de preuve erronés. La Cour a accordé au commissaire la qualité de partie et ordonné que soient corrigés ces éléments de preuve.

Questions en cause

La Cour a clairement indiqué que cette affaire serait limitée aux demandes d'information laissées sans réponse au moment de l'audience.

Prochaines étapes

Au 1^{er} avril 2009, il ne restait plus que 32 demandes auxquelles Radio-Canada devait répondre. L'affaire doit être entendue par la Cour fédérale le 3 juin 2009.

Dans l'intervalle, le commissaire à l'information a déposé des plaintes de refus contre Radio-Canada pour les 32 demandes restantes.

LIBERTÉ D'EXPRESSION

The Criminal Lawyers' Association c. Ontario (Sûreté et Sécurité publique), registre 32172, Cour suprême du Canada. Affaire entendue le 11 décembre 2008, jugement en délibéré. En appel de la Cour d'appel de l'Ontario, 2007 ONCA 392.

Sommaire

Cette affaire a trait à un appel interjeté par le gouvernement de l'Ontario à l'égard d'une décision de la Cour d'appel de l'Ontario. La Cour d'appel avait soutenu qu'une disposition de la loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de

l'Ontario était inconstitutionnelle parce qu'elle portait indûment atteinte au droit à la liberté d'expression tel que prescrit à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le motif invoqué est qu'elle négligeait d'élargir la portée de la primauté de l'intérêt public à certains types de renseignements pouvant faire l'objet d'une exception aux termes de cette loi.

Contexte

La Criminal Lawyers' Association avait demandé des documents au ministre de la Sûreté et Sécurité publique de l'Ontario, notamment un rapport de police sur une enquête concernant le comportement d'un corps policier et d'avocats de la Couronne dans une poursuite judiciaire pour une affaire de meurtre qui avait été suspendue en raison d'une violation des droits de l'accusé aux termes de la Charte. Le ministère avait refusé de communiquer les documents demandés, invoquant les exceptions relatives au secret professionnel de l'avocat et à l'application de la loi, telles que prévues par la législation de la province.

La majorité des juges de la Cour d'appel a décidé qu'un article de la loi de l'Ontario était inconstitutionnel parce qu'il portait indûment atteinte au droit à la liberté d'expression tel que garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon cet article, on ne peut invoquer certaines exceptions pour refuser la communication de documents lorsque le caractère impérieux d'une communication dans l'intérêt public l'emporte clairement sur l'objet de l'exception. Toutefois, cette dérogation n'inclut pas les exceptions relatives au secret professionnel de l'avocat ou à l'application de la loi. Le texte de loi est rédigé de telle manière que, dès que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario ou un tribunal se rend compte que ces exceptions s'appliquent aux documents demandés, ils ne peuvent ordonner leur communication, peu importe à quel point l'intérêt public exige la communication de ces documents.

La Cour suprême du Canada a accueilli l'appel. Le commissaire à l'information a obtenu l'autorisation d'intervenir dans l'affaire.

Questions en cause

Cette affaire soulève deux grandes questions. D'abord, une disposition de la loi de l'Ontario sur l'accès à l'information porte-t-elle ou non atteinte au droit à la liberté d'expression

tel que garanti par l'alinéa 2b) de la Charte? Ensuite, puisque la primauté de l'intérêt public ne s'applique pas aux exceptions relatives au secret professionnel de l'avocat ou à l'application de la loi, la disposition contrevient-elle au principe constitutionnel de la démocratie? Si la Cour devait établir qu'il y a effectivement entrave, il lui faudrait alors déterminer s'il s'agit d'une entrave dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, conformément à l'article 1 de la Charte.

Les exceptions relatives au secret professionnel de l'avocat et à l'application de la loi sont discrétionnaires. Par conséquent, le commissaire à l'information a également soulevé la question de savoir si le ministère avait correctement exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a invoqué les exceptions en question sans démontrer qu'il avait préalablement évalué si l'intérêt public ou la garantie de liberté d'expression ne justifiait pas la communication des documents en cause.

Prochaines étapes

L'audience a eu lieu le 11 décembre 2008. La Cour suprême du Canada n'a pas encore rendu sa décision.

DROIT D'ACCÈS GÉNÉRAL

Attaran c. le ministre des Affaires étrangères, 2009 CF 339 (T-2257-07), 2 avril 2009 (juge Kelen)

Sommaire

Un demandeur a contesté la décision du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international de refuser l'accès aux documents demandés. La Cour a en grande partie maintenu la décision du ministre de ne pas communiquer certaines parties pour lesquelles des exceptions avaient été invoquées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Contexte

M. Attaran a demandé au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international des copies de ses rapports annuels sur les droits de la personne en Afghanistan pour les années 2002 à 2006.

Le ministère a communiqué certaines parties des rapports, mais en a soustrait d'autres à la communication, invoquant plusieurs des exceptions prévues par la Loi.

M. Attaran a porté plainte au commissaire à l'information, qui a alors fait enquête. Par suite de cette enquête, le ministère a communiqué d'autres parties des rapports, en laissant tomber certaines exceptions qu'il avait revendiquées. Le commissaire à l'information a alors estimé que M. Attaran avait reçu toute l'information à laquelle il avait droit en vertu de la Loi, et en a fait état à M. Attaran et au ministre.

Après avoir reçu le rapport du commissaire à l'information, M. Attaran a porté l'affaire devant la Cour fédérale. Les Journalistes canadiens pour la liberté d'expression sont intervenus dans l'affaire pour appuyer la contestation de M. Attaran.

Questions en cause

La question au centre de l'affaire était de savoir s'il était possible de soustraire des renseignements généraux sur la torture en raison du fait que leur communication pouvait vraisemblablement porter préjudice à la défense ou aux affaires internationales.

La Cour a pris en considération plusieurs autres questions, notamment concernant l'application de la garantie de liberté d'expression énoncée dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et ses répercussions sur l'interprétation et l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Motifs

La Cour a été convaincue que le ministre était en droit de refuser de communiquer tous les documents, sauf deux des extraits en cause, même s'ils étaient catégorisés comme des « renseignements généraux sur la torture ».

La Cour a établi une distinction entre les renseignements généraux sur la torture dont d'autres pays ont publiquement fait état et les observations énoncées dans les rapports du ministère sur les alliés du Canada et les représentants afghans, et destinées à un public de responsables canadiens.

Quoi qu'il en soit, la Cour a fait exception pour deux extraits qui, en fait, avaient paru en première page du *Globe and Mail* et avaient été publiquement communiqués dans une autre

affaire judiciaire. Prenant note que cette diffusion publique était survenue sans qu'on n'ait observé de preuves de répercussions ou de réactions contre le Canada, la Cour a conclu que la divulgation de ces deux extraits ne pouvait raisonnablement pas causer préjudice et être soustraits à la communication en vertu du paragraphe 15(1).

La Cour a ensuite pris en considération les prétentions constitutionnelles soulevées dans l'affaire, en faisant valoir que la liberté d'expression prévue par la Charte n'englobe pas un droit d'accès général à n'importe quel élément d'information détenu par les institutions fédérales. Par conséquent, il n'était pas nécessaire pour la Cour d'examiner la question de savoir si les limites au droit d'accès peuvent se justifier en vertu de l'article premier de la Charte.

Quant à la question de savoir si le ministre était tenu de garder à l'esprit les valeurs associées au droit constitutionnel à la liberté d'expression au moment de déterminer si l'information devait faire l'objet d'exceptions en vertu du paragraphe 15(1), la Cour a fait valoir qu'il fallait interpréter la Loi conformément à l'intention du Parlement. Les valeurs de la Charte devraient s'appliquer uniquement lorsque la loi est ambiguë. Puisque la Cour ne considérait pas comme ambiguë le paragraphe 15(1), elle a déterminé qu'il n'était pas nécessaire d'appliquer les valeurs de la Charte, et que le ministre n'avait pas à les prendre en considération au moment d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 15(1).

La Cour a ordonné au ministre de communiquer les deux extraits qui avaient fait l'objet d'une publication antérieure.

Prochaines étapes

À ce jour, aucune partie n'a déposé un avis d'appel de la décision de la Cour fédérale.

EXPERTISE TECHNIQUE

Toronto Police Services Board c. Ontario (commissaire à l'information et à la protection de la vie privée), 2009 ONCA 20 (CA de l'Ontario), 13 janvier 2009 (juges Moldaver, Sharpe et Blair)

Sommaire

La Cour d'appel de l'Ontario a établi qu'il fallait donner une interprétation large à la définition de « document » contenue dans la loi provinciale d'accès à l'information et y voir l'inclusion de l'obligation pour les institutions fédérales d'élaborer de nouveaux algorithmes pour modifier leurs logiciels existants, dans la mesure où cela fait appel aux connaissances techniques normalement utilisées par l'institution.

Contexte

James Rankin, journaliste du *Toronto Star*, avait présenté à la commission des services policiers de Toronto deux demandes de communication en vertu de la loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée de l'Ontario. Il voulait qu'on lui envoie les documents dans un support différent de celui dans lequel l'information était stockée. Pour satisfaire aux demandes, il fallait que l'organisme conçoive un algorithme capable d'extraire et de manipuler l'information dans deux bases électroniques avant de la reformater.

L'organisme disposait de l'expertise technique pour ce faire. Toutefois, il a refusé les demandes pour diverses raisons, notamment parce que l'information réclamée n'était pas un « document » aux termes de la loi sur l'information municipale et qu'il lui fallait un nouveau logiciel pour produire l'information dans le support demandé.

La *Loi sur l'accès à l'information du gouvernement fédéral* comporte une disposition très semblable à celle de la loi ontarienne dans l'affaire qui nous intéresse.

Questions en cause

La question d'intérêt ici est la portée du terme « document » et, plus particulièrement, du paragraphe stipulant que les documents incluent ceux qui peuvent être constitués à partir de documents lisibles par machine.

Motifs

Prenant en compte l'intention de la Loi, la Cour d'appel a retenu une interprétation libérale de la définition de « document », indiquant qu'il était prévu qu'en certaines circonstances, il faut développer de nouveaux programmes informatiques, en

mettant à profit l'expertise technique disponible et les logiciels existants de l'institution, pour produire un document à partir d'un document lisible par machine.

La Cour a rejeté l'interprétation proposée par la Commission des services policiers de Toronto, qui avait été acceptée par la Cour divisionnaire, expliquant que cette interprétation :

[...] offre aux institutions fédérales la capacité d'esquiver le droit du public d'accéder à l'information en éliminant tous les accès à l'information électronique dont la production nécessiterait le développement de logiciels qui sont à la portée des experts techniques auxquels l'institution a habituellement recours. Selon l'interprétation de la Cour divisionnaire, la détermination de l'accès reposerait sur la coïncidence de déjà trouver en place le logiciel, peu importe à quel point il serait facile ou peu coûteux de le développer.

Il se dégage de la décision de la Cour un principe général selon lequel les lois sur l'accès à l'information peuvent être interprétées d'une manière qui maximise le droit d'accès du public à de l'information enregistrée sur support électronique :

Si l'on procède à une analyse contextuelle et téléologique de l'alinéa 2(1)b), il faut prendre en compte l'importance des ordinateurs dans notre société et leur utilisation par les institutions fédérales comme principal moyen de conserver des documents et stocker de l'information. Cette réalité technologique milite contre une interprétation de cet alinéa qui réduirait au lieu de maximiser le droit du public d'accéder à de l'information enregistrée sur support électronique (paragraphe 48).

Prochaines étapes

Ni la commission des services policiers de Toronto, ni la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario n'ont porté en appel cette décision de la Cour suprême du Canada.

6. PLAIDOYER EN FAVEUR D'UNE RÉFORME LÉGISLATIVE

Des propositions de réforme importantes et réfléchies ont été faites de façon quasi continue au cours des deux dernières décennies, mais très peu ont attiré l'attention du Parlement. La vitalité d'une loi comme la [Loi sur l'accès à l'information], dont la nature quasi constitutionnelle a été confirmée par les tribunaux, réside maintenant dans des efforts de réforme significatifs.

Murray Rankin⁸

L'année écoulée a été marquée par le 25^e anniversaire de l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*. Malheureusement, l'occasion a mis en évidence à quel point la loi accuse du retard par rapport aux normes provinciales, territoriales et internationales. Elle est restée statique dans un environnement dynamique où sont survenus d'énormes changements technologiques, qui ont complètement redessiné le paysage de l'information.

Pourtant, au cours des deux dernières décennies, on a consacré beaucoup de temps à diverses études des textes législatifs, et on a présenté un grand nombre de propositions de réforme. Aujourd'hui plus que jamais, il faut renforcer la Loi de façon à tenir compte des réalités qui ont pris forme depuis son adoption. Le temps est venu d'agir.

Tout au long de l'année, nous avons poursuivi un dialogue avec les intervenants, y compris les utilisateurs de l'accès à

l'information et ceux qui travaillent dans le domaine.⁹

Nous voulions en savoir davantage sur ce que devaient être les priorités en vue de la modernisation de la Loi. Nous avons présenté 12 recommandations, issues de ce dialogue, au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes en mars 2009 (voir l'encadré).¹⁰ Nos recommandations se répartissent sous plusieurs thèmes généraux : examen parlementaire, universalité du droit d'accès, renforcement du modèle de conformité, sensibilisation du public, recherche et prestation de conseils, portée de la Loi et rapidité du traitement. Cette liste de recommandations n'est nullement exhaustive. Elle ne contient que les éléments les plus pressants de la réforme dans un effort initial pour relever sans plus tarder l'urgent défi de la modernisation de la Loi.

⁸ La Loi sur l'accès à l'information 25 ans plus tard : Vers une nouvelle génération de droits d'accès au Canada. Étude commandée par le Commissariat à l'information, 10 juin 2008, www.oic-ci.gc.ca/publicComments/pdf_fr/ATIA25y.pdf

⁹ Pour plus d'information, voir le lien suivant : www.oic-ci.gc.ca/InfoNotice/infoNoticeJune18f.asp

¹⁰ Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, www.oic-ci.gc.ca/publications/modernization_2009f.asp

RECOMMANDATIONS

1. Que le Parlement passe en revue la *Loi sur l'accès à l'information* tous les cinq ans.
2. Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.
3. Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour les questions de nature administrative.
4. Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes.
5. Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information un mandat d'éducation du public et de recherche.
6. Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde un mandat consultatif au commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives.
7. Que l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux.
8. Que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux documents confidentiels du Cabinet.
9. Que la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les prorogations au-delà de 60 jours soient approuvées par le commissaire à l'information.
10. Que la *Loi sur l'accès à l'information* précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif par le commissaire à l'information.
11. Que la *Loi sur l'accès à l'information* permette aux demandeurs de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.
12. Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoie des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur.

À la fin de l'exercice, le Comité permanent a commencé ses audiences sur la réforme de la Loi. Le commissaire a comparu devant le Comité pour discuter des recommandations. Nous poursuivrons nos efforts à cet égard pour bien faire comprendre au gouvernement l'urgence d'apporter des changements.

Autres modifications proposées à la Loi

Nous surveillons les activités du Parlement en lien avec les modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information* et donnons des conseils sur les répercussions de tout avant-projet de loi sur le droit d'accès à l'information.

En 2008-2009, plusieurs projets de loi proposant des modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* se trouvaient à diverses étapes du processus d'adoption. Voir l'annexe 3.

7. AMÉLIORATION DE NOTRE CAPACITÉ DE GESTION DE L'INFORMATION

La gestion de l'information (GI) est cruciale au succès de notre nouveau modèle de gestion. Nous produisons une quantité appréciable de documents sous forme de dossiers d'enquêtes, d'avis juridiques, de notes de service, d'exposés, de pièces de correspondance et autres éléments d'information. En retour, nous recevons une somme importante d'information de sources externes. Pour tirer le maximum de toute cette information, nous devons la gérer de manière à pouvoir facilement la coordonner, la réutiliser, lui donner un autre usage et la distribuer sous une forme utile, ciblée et responsable.

En 2008–2009, nous avons réalisé une évaluation approfondie de nos capacités en GI. L'exercice a donné lieu à la création d'une nouvelle division de GI, regroupant la fonction de technologie de l'information (TI), le Centre de documentation, les Services de bibliothèque et le Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Enfin, nous avons élaboré une vaste stratégie de GI/TI à long terme visant à rendre plus proactive la prestation des services de GI.

Renouvellement de la GI/TI

En 2008–2009, nous avons élaboré un plan stratégique quinquennal dans le but de nous positionner comme chef de file pour nos méthodes de règlement des plaintes en matière d'accès à l'information et pour notre prestation de services, souple et de qualité. Ce plan comporte plusieurs initiatives de renouvellement de la GI/TI devant nous permettre de créer, de gérer, d'échanger et d'accéder à l'information et au savoir au moyen d'une infrastructure technologique homogène. Nous avons investi nos efforts sur les enjeux les plus cruciaux qui avaient une incidence directe sur notre productivité, nous rendaient vulnérables aux atteintes à la sécurité des données et engendraient de l'instabilité dans notre infrastructure. Les résultats concrets de ces efforts sont les suivants :

- Nous avons mis sur pied une nouvelle unité composée d'un directeur et de cinq spécialistes de la TI, qui sont responsables de la mise en œuvre de notre vision de la GI/TI.

- Nous avons créé un modèle proactif de prestation de services qui permet de prévoir les besoins opérationnels et de formuler des solutions stratégiques.
- Nous avons intégré notre infrastructure de TI avec des logiciels et des processus appropriés et actuels, y compris des outils pour la gestion des projets et du changement.
- Nous avons mis à jour, ou élaboré et mis en œuvre toutes les politiques et procédures requises.
- Nous avons renforcé les mesures de sécurité pour protéger les données inactives et de passage sur notre réseau, selon leur classification de sécurité, tout en réduisant au minimum les répercussions des menaces existantes et nouvelles à l'intégrité de l'information.

Nos initiatives de renouvellement de la GI/TI ont engendré des résultats immédiats et appréciables. L'unification de l'environnement de réseau et des ordinateurs de bureau a eu des répercussions positives sur notre productivité tout en améliorant la sécurité, la stabilité et la gestion globale de la TI.

Gestion des documents

Depuis la création du Commissariat à l'information en 1983, nous avons mené des milliers d'enquêtes. Au fil des ans, le volume de dossiers liés aux enquêtes terminées s'est accru au point qu'il nous a fallu prendre des mesures décisives pour gérer la quantité considérable de documents sur support papier. En 2008–2009, nous avons élaboré notre première « Autorisation de disposer de documents » dans le but de

préciser la durée pendant laquelle nous devons conserver les documents tant imprimés qu'électroniques, actuels et futurs, qui sont produits par les enquêteurs.

Nous avons aussi accru la capacité de notre section des documents en prévision du travail qu'il nous faudra faire pour élaborer et mettre en œuvre un cadre institutionnel de gestion de l'information. Plus précisément, nous avons créé les postes de gestionnaire, Gestion de l'information, et de gestionnaire, Documents, pour élaborer et tenir à jour les éléments cruciaux d'un cadre de GI, comme un système de classification universel, des règles administratives, un concept d'opérations, ainsi que d'autres autorisations de disposer applicables à d'autres types de documents institutionnels.

Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

Depuis que notre organisation est devenue assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* en 2007, nous avons géré de manière proactive notre programme d'accès à l'information dans le but d'en arriver à une parfaite conformité avec la Loi. Nous avons utilisé les nouveaux fonds obtenus en 2007 pour doter des postes d'analystes et acheter des logiciels de traitement électronique des demandes. Le traitement électronique nous permet de gérer plus efficacement les documents liés aux demandes de communication et de protection des renseignements personnels, de maximiser le respect des délais et de remettre des documents sur CD-ROM, ce qui tend à éliminer les frais de photocopie – un obstacle potentiel pour l'accès à l'information.

Les améliorations ainsi apportées à la gestion de l'information ont donné lieu aux avantages suivants :

- les frais de reproduction ont été éliminés;
- les documents sont facilement recréés au besoin;
- les rapports statistiques sont plus précis;
- la qualité globale des documents que nous communiquons est généralement meilleure sur le plan de l'organisation, de la lisibilité, de la mise en contexte, de l'intégralité et de la précision.

Une gestion améliorée de l'information nous a également permis de développer notre capacité en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Compte tenu de la pénurie généralisée de personnel qualifié dans les institutions fédérales et de la nécessité de faire progresser les employés subalternes plus rapidement, le fait de pouvoir compter sur des processus électroniques fiables de conservation des documents et sur des processus connexes signifie que nous pouvons consacrer moins de temps à former et à assurer la relève.

NOTRE PERFORMANCE EN 2008-2009

En 2008-2009, nous avons reçu 113 demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, dont 109 ont été réglées au cours de l'exercice. Nous avons également reçu deux demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dont l'une a déjà été réglée. Cela représente une augmentation de 20 p. 100 du nombre de demandes reçues comparativement à la première année d'activité du Secrétariat.

La charge de travail liée aux demandes a aussi considérablement augmenté : de 7 696 pages la première année, elle est passée à 40 489 pages l'année suivante, la grande majorité du travail ayant été accomplie aux troisième et quatrième trimestres. Cela représente une hausse de 414 p. 100 de la charge de travail. Nos efforts pour améliorer les pratiques de tenue des dossiers nous aideront à gérer l'augmentation de la charge de travail. Malgré cet afflux, nous avons pu continuer à répondre aux demandes reçues dans les délais réglementaires.

Nous avons également tout mis en œuvre pour nous acquitter de notre obligation de prêter assistance. Voici quelques exemples des mesures que nous avons prises à ce chapitre au cours du dernier exercice :

- Nous avons examiné les documents sur CD pour voir s'il s'y trouvait de l'information imprécise ou pouvant prêter à confusion, et fourni des explications aux demandeurs.
- Nous avons discuté avec les demandeurs des éventuelles prorogations de délai avant même d'y recourir et fourni des justifications clairement documentées concernant le temps additionnel indiqué sur l'avis de prorogation, ainsi que la nouvelle date d'échéance.

- Pour ce qui est des consultations avec les institutions fédérales, nous avons négocié les délais les plus courts possibles afin de pouvoir répondre rapidement aux demandes et nous avons communiqué en moins de 30 jours tous les documents qui ne nécessitaient aucune consultation.
- Nous avons fait le suivi des demandes visant des documents non communiqués en vertu de l'article 26 en raison d'une publication imminente, et nous avons répondu aux demandeurs une fois les documents publiés.
- Nous avons ouvert les dossiers abandonnés comme s'il s'agissait de nouvelles demandes, au besoin, et renoncé aux frais correspondants afin de préserver le droit de porter plainte des demandeurs.

Plaintes au commissaire à l'information ad hoc

Les modifications apportées à la *Loi sur l'accès à l'information* qui ont fait en sorte que notre organisme est devenu assujéti à la *Loi, par suite de l'adoption de la Loi fédérale sur la responsabilité* de 2007, n'indiquaient pas la façon dont allaient être gérées les plaintes à notre endroit. Pour s'assurer que les demandeurs aient le droit d'exprimer leurs préoccupations et de porter plainte, le commissaire à l'information a désigné un commissaire indépendant ad hoc qui fait enquête sur ces plaintes en toute indépendance du Commissariat. En mai 2008, l'honorable W. Andrew MacKay devenait commissaire à l'information ad hoc, prenant la relève de l'honorable Peter de C. Cory, qui a établi les principes directeurs et le fonctionnement du Commissariat à l'information ad hoc.

Ancien juge de la Cour fédérale du Canada et éminent juriste, M. MacKay a été admis au Barreau de la Nouvelle-Écosse en 1954 et nommé conseiller de la Reine en 1972. Il a fait ses études aux universités Dalhousie et Harvard. De 1957 à 1988, il a occupé plusieurs fonctions à l'Université de Dalhousie, d'abord comme professeur et doyen de la faculté de droit, puis comme vice président, président et vice chancelier. Il a été président de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse de 1967 à 1986, puis protecteur du citoyen pour la province de la Nouvelle-Écosse de 1986 à 1988. En 1988, il a été nommé juge à la Cour fédérale, section de première instance, membre de droit de la Cour d'appel et de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada. Après sa retraite en 2004, il est demeuré juge suppléant de la Cour fédérale jusqu'en décembre 2007.

Au cours du présent exercice, nous avons appris qu'il y avait eu 13 plaintes concernant notre traitement des demandes de communication. Les motifs de ces plaintes concernaient le retranchement d'information (11) et la durée des prorogations (2).

En 2008–2009, le commissaire ad hoc a mené à terme les enquêtes sur sept plaintes, déclarant que six d'entre elles n'étaient pas fondées. Une autre a été réglée par la communication d'éléments d'information supplémentaires, et six ont été reportées à 2009–2010. L'annexe 1 contient le rapport du commissaire à l'information ad hoc pour 2008–2009.

8. DÉFENSE DES DROITS DES DEMANDEURS

Comme ombudsman chargé d'enquêter sur les plaintes en matière d'accès à l'information à l'endroit des institutions fédérales, le commissaire à l'information représente une source d'expertise impartiale ayant une perspective unique sur l'accès à l'information. Pour maximiser l'influence du Commissariat et défendre les droits des demandeurs, nous estimons que nous devons non seulement réaliser des enquêtes, mais aussi partager notre expertise avec tous les intervenants et faire preuve de transparence en expliquant clairement nos façons de faire et nos décisions. C'est pourquoi les communications, les conseils et consultations, de même que les partenariats nationaux et internationaux, constituent des éléments importants de notre continuum de conformité (voir chapitre 2).

Communications et événements spéciaux

En 2008–2009, nous avons augmenté la quantité et la qualité de l'information sur nos travaux que nous publions sur le Web.¹¹ Nous avons aussi entrepris de remanier notre site pour qu'il réponde mieux aux besoins des utilisateurs et du grand public, et pour favoriser une plus grande divulgation proactive. Nous avons produit un nouveau dépliant sur le Commissariat à l'information et avons déployé des efforts considérables pour communiquer notre mission et nos activités. L'intérêt suscité par nos rapports au Parlement et par nos communiqués témoigne de notre réussite à ce chapitre.

La Semaine canadienne du droit à l'information, qui coïncide avec la Journée internationale du droit à l'information, célèbre un droit fondamental, celui de l'accès à l'information détenue par les institutions fédérales. À cette occasion, les citoyens sont invités à militer en faveur d'un État transparent et démocratique. En 2008–2009, nous avons créé, de concert avec les provinces et les territoires, un site Web¹² qui sert à recenser toutes les activités se déroulant au pays pendant la Semaine du droit à l'information. Cet outil de communication et d'apprentissage fournit également de l'information générale sur l'accès à l'information au Canada et à l'étranger.

L'an passé, dans le cadre de ces célébrations, nous avons organisé un certain nombre d'activités, notamment une conférence nationale et une discussion sur la signification du « droit à l'information ». La discussion visait à rappeler aux participants que l'accès à l'information est souvent, même de nos jours, une question de vie ou de mort dans de nombreuses régions du monde. Les commissaires adjointes se sont rendues dans différentes régions du pays pour échanger des idées sur la sensibilisation à l'accès à l'information.

En 2008–2009, Rick Snell, professeur de droit à l'Université de Tasmanie, a fait une excellente présentation sur les efforts de modernisation de la législation sur l'accès à l'information en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Conseils et consultations

En 2008–2009, nous avons contribué à l'élaboration de la directive du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information, dans le but d'y traiter de l'obligation de prêter assistance. Cette disposition de la Loi énonce clairement que les institutions doivent aider les demandeurs à trouver l'information qu'ils cherchent.

¹¹ Voir le lien suivant : www.oic-ci.gc.ca/menu-f.asp

¹² Voir le lien suivant : http://www.righttoknow.ca/home/index_f.php

Nous avons également travaillé avec d'autres hauts fonctionnaires du Parlement pour faire valoir notre point de vue sur les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor. Élaborées pour les ministères et organismes fédéraux, ces politiques ne tiennent pas toujours compte du rôle particulier et indépendant que jouent les hauts fonctionnaires du Parlement.

Enfin, nous avons consulté des directeurs de l'accès à l'information concernant la meilleure façon de catégoriser le résultat de nos enquêtes. Jusqu'à présent, nous utilisons les catégories suivantes : plainte réglée, non réglée, fondée ou non fondée. Nous nous sommes engagés à réexaminer cette pratique en fonction des commentaires reçus pendant le processus d'élaboration des fiches de rendement, afin de broser un portrait plus juste de l'observation de la Loi par les institutions.

Relations parlementaires

En tant que haut fonctionnaire du Parlement, le commissaire entretient une relation privilégiée avec les parlementaires. En effet, ceux-ci attendent de lui un avis objectif sur la nécessité de modifier la Loi et, plus généralement, sur l'incidence de la législation, de la jurisprudence, des règlements et des politiques sur le droit d'accès des Canadiens à l'information détenue par les institutions fédérales. De plus, le commissaire rend compte chaque année de l'administration du Commissariat devant le Parlement. En 2008–2009, il a comparu :

- devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes, en avril 2008, au sujet des prévisions de dépenses du Commissariat pour l'exercice en cours;

- devant le même comité, à deux reprises en mars 2009, au sujet du rapport annuel 2007–2008 et des activités à venir du Commissariat, des fiches de rendement (voir chapitre 4) et de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* (voir chapitre 6);
- devant le Comité consultatif sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement, en mars 2009, pour présenter l'examen de nos ressources et demander les fonds nécessaires à l'exécution de notre mandat (voir chapitre 9).

Activités internationales

Pour appuyer nos priorités, nous avons participé à diverses activités internationales afin :

- de contribuer à l'élaboration de lois et de politiques sur l'accès à l'information à l'étranger;
- d'en apprendre davantage sur les pratiques exemplaires et les derniers développements en matière d'accès à l'information;
- d'expliquer la conception canadienne du droit d'accès à l'information.

En 2008–2009, nous avons envoyé une lettre au président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le projet de convention sur l'accès aux documents officiels.¹³ À la lumière de l'expérience canadienne en matière de droit d'accès à l'information, nous avons recommandé de renforcer la convention pour favoriser une culture de transparence au sein des institutions publiques.

¹³ Voir le lien suivant : www.oic-ci.gc.ca/oicinfo/Council_Europe_Treaty_letter-f.asp

Nous avons participé à des conférences et à des réunions au Mexique, en Angleterre et en Écosse. Nous avons aussi rencontré des parlementaires et des représentants officiels de la Barbade et de la Grenade, qui travaillent à l'élaboration de lois sur l'accès à l'information. Nous avons discuté avec eux de l'expérience canadienne et des pratiques exemplaires dans le domaine de l'accès à l'information, et leur avons donné des conseils sur les modèles de conformité.

Partenariats

Pour maximiser notre influence sur le respect de la loi par les institutions et l'accès à l'information en général, nous devons établir de bonnes relations avec tous les acteurs du système d'accès à l'information, dont les demandeurs, les plaignants, les institutions (y compris le Parlement), les autres administrations et les groupes de défense des droits.

Nous avons créé un forum de discussion en collaboration avec la Section nationale du droit de la vie privée et de l'accès à l'information de l'Association du Barreau canadien. Ce forum favorisera non seulement l'échange d'idées sur des questions d'intérêt commun, mais aussi la promotion du droit d'accès à l'information auprès des Canadiens.

Nous avons par ailleurs été ravis de participer, pour une deuxième fois, à la conférence annuelle des enquêteurs tenue par le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) du Canada en février 2009. Cette conférence a permis aux enquêteurs fédéraux, provinciaux et territoriaux des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée de discuter de leurs expériences, de pratiques exemplaires et d'enjeux communs. Nous avons par la suite offert un cours de deux jours sur la négociation à nos enquêteurs et à ceux du CPVP et des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse.

9. RENOUVELLEMENT DU COMMISSARIAT

Le rapport annuel de 2007–2008 énonçait clairement la nouvelle direction qu'entendait prendre le Commissariat. Au cours de l'exercice, nous avons mis en place les éléments fondamentaux de cette nouvelle direction grâce à l'examen de nos besoins en matière de ressources, à l'élaboration d'un plan intégré de ressources humaines et au perfectionnement de nos activités de vérification interne.

Examen des ressources

Nous avons entrepris un examen approfondi de nos ressources pour déterminer si elles étaient suffisantes pour nous permettre de remplir notre mandat. Nous avons notamment évalué notre capacité : à éliminer d'ici la fin de 2009–2010 les dossiers accumulés; à faire face à l'augmentation importante du nombre de plaintes que nous recevons depuis 2007–2008; à améliorer notre reddition de comptes et notre conformité aux dispositions législatives conformément à la *Loi fédérale sur la responsabilité*, à l'initiative fédérale de renouvellement des politiques et à d'autres initiatives. Les résultats de cet examen ont clairement démontré que nous avons besoin de ressources supplémentaires.

En nous appuyant sur ces résultats, nous avons soumis une demande de fonds au Comité consultatif sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor. À la fin de l'exercice, nous attendions toujours une décision du Conseil du Trésor à ce sujet.

Au cours de l'exercice, nous avons aussi complètement réaménagé nos bureaux pour satisfaire à nos besoins actuels et futurs en matière de personnel.

Ressources humaines

Le Commissariat fait face à des défis de taille en matière de ressources humaines. En effet, les spécialistes de l'accès à l'information sont très recherchés au sein des institutions fédérales. En outre, l'ajout, en 2007, de 70 institutions à la liste des institutions assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* a aggravé la pénurie de ressources.

Le recrutement, le maintien en poste et le perfectionnement du personnel sont nos priorités. Nous avons donc élaboré un plan intégré des activités et des ressources humaines ainsi que des stratégies pour être plus efficaces et proactifs à ce chapitre. De

cette manière, nous pourrions satisfaire nos besoins particuliers en matière de compétences et mieux gérer la charge croissante de travail.

Vérification interne

Pour nous conformer à la politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne, nous avons créé une fonction de vérification il y a deux ans. En 2008–2009, nous avons retenu les services d'une entreprise offrant des services de vérification interne et engagé deux personnes de l'externe pour siéger à notre comité de vérification, dont est membre le commissaire à l'information. À ce jour, le comité s'est réuni à trois reprises, pour approuver la charte du comité, une charte de vérification interne et un plan de vérification fondé sur le risque.¹⁴

Les principaux risques cernés concernent les aspects suivants :

- efficacité de nos processus d'enquête, notamment pour éliminer l'arriéré de plaintes;
- capacité de recruter et de maintenir en poste un personnel qualifié;
- efficacité des processus et des outils de gestion de l'information et de technologie de l'information;
- capacité de répondre aux demandes de communication;
- capacité de nous conformer aux règlements et aux politiques fédérales.

La vérification interne a pour but de faire le point, de façon opportune, sur les processus en place ou nouveaux afin d'y apporter rapidement les mesures correctives nécessaires. Vu nos risques, le comité de vérification nous a recommandé d'entreprendre en 2008–2009 la vérification de nos méthodes de réception et de règlement rapide des plaintes. Les résultats de cette vérification seront publiés sur notre site Web lorsqu'ils seront disponibles.

¹⁴ Pour plus d'information sur la vérification interne, voir www.oic-ci.gc.ca/expenses/audits/2007_2008-f.asp

10. AU PROGRAMME DE L'ANNÉE À VENIR

Nous aspirons à ce que le Commissariat à l'information du Canada se classe parmi les meilleurs comme organisme d'investigation et de règlement des plaintes, comme ombudsman de l'accès à l'information et comme employeur. Cette vision continuera de guider nos décisions et nos initiatives au cours du prochain exercice.

Suivis et surveillance du système

En 2009-2010, nous ferons le suivi de notre dernière évaluation de rendement de plusieurs façons.

En premier lieu, nous allons examiner les progrès des dix institutions évaluées en 2008-2009. Nous examinerons également dans quelle mesure le Conseil du Trésor et l'École de la fonction publique du Canada auront mis en œuvre les mesures qu'ils se sont engagés à prendre en réponse aux recommandations présentées dans notre rapport spécial au Parlement.

De plus, nous publierons notre premier plan triennal d'évaluation du rendement. Ce plan sera largement annoncé et permettra d'informer à l'avance les institutions visées quant à la nature et à la portée de l'information que nous leur demanderons. Nous espérons ainsi favoriser une conformité proactive à la Loi.

En deuxième lieu, nous allons poursuivre nos consultations avec les intervenants concernant les catégories proposées pour catégoriser le résultat de nos enquêtes.

En troisième lieu, nous prévoyons mener une enquête systémique formelle qui portera tout spécialement sur les prorogations de délai. Nous voulons examiner de plus près l'utilisation, les motifs et l'incidence des prorogations, et travailler avec les institutions pour trouver des solutions.

Nous surveillerons également le système d'accès à l'information pour déceler et analyser les problèmes systémiques qui pourraient se manifester. Par exemple, nous examinerons attentivement la question des frais de préparation que les institutions fédérales peuvent exiger pour préparer les documents à communiquer. Avant l'avènement des systèmes électroniques de gestion des documents, les agents de l'accès à l'information effectuaient cette tâche en retranchant, à l'aide

de la fonction couper-coller, chaque information faisant l'objet d'une exception ou d'une exclusion. De nos jours, la plupart des institutions préparent les documents à communiquer au moment de leur examen, une tâche pour laquelle des frais ne peuvent pas être exigés. Par conséquent, la pertinence des frais de préparation paraît maintenant moins évidente et nous craignons que cette pratique ne serve à restreindre l'accès à l'information.

Renforcement de la capacité et de la responsabilité

L'amélioration de nos méthodes de travail en 2008-2009 a préparé le terrain pour les tâches de plus grande envergure qui nous attendent au cours du prochain exercice. Pour atteindre une efficacité et une rapidité optimales, nous évaluerons le rendement de notre nouveau processus d'enquête, en tenant compte notamment des résultats de la vérification interne demandée par le commissaire.

Nous continuerons à perfectionner nos pratiques et notre technologie de gestion de l'information. Les enquêteurs disposeront ainsi d'outils plus efficaces pour atteindre leurs objectifs de rendement, s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée et offrir un excellent service aux Canadiens.

Nous investirons aussi des efforts dans le recrutement, la formation et le maintien en poste d'un personnel qualifié et polyvalent afin de nous assurer les ressources humaines nécessaires pour mener à bien notre mandat. Nous devons notamment trouver des solutions à la pénurie actuelle d'enquêteurs pour éviter que cette situation nous empêche d'atteindre nos objectifs de rendement au cours des prochains exercices.

Enfin, nous examinerons les contrôles de gestion qui sont en place au sein du Commissariat et en élaborerons de nouveaux pour garantir une saine gouvernance et une responsabilité accrue dans tous les secteurs de responsabilité.

Information sur le Web et divulgation proactive

Nous avons entrepris de remanier notre site Web dans le but de fournir une information complète, actuelle et conviviale et d'en maximiser l'utilité à l'intention des intervenants, des demandeurs et de nos employés.

Pour appuyer les droits des demandeurs grâce à la transparence dans nos façons de faire, nous offrirons beaucoup plus que l'information habituellement diffusée en vertu du principe de divulgation proactive. Notre site Web fournira ainsi le sommaire des demandes de communication que nous recevons, nos statistiques les plus récentes, nos rapports de vérification, la mise à jour des politiques pertinentes, des documents

résumant les politiques et les pratiques considérées comme exemplaires dans le domaine ainsi que des outils facilitant l'interprétation des textes de loi visés par divers types d'enquêtes. Nous diffuserons également sur le nouveau site des rapports détaillés sur les enquêtes terminées, les décisions judiciaires et les fiches de rendement.

Consultations et partenariats

Il est essentiel de procéder à la modernisation du système fédéral d'accès à l'information en vue de l'harmoniser avec des modèles plus progressistes. Le commissaire continuera de promouvoir la réforme de la Loi en cernant et en soulignant les écarts entre l'intention du législateur et la façon dont le droit d'accès à l'information se pratique dans les faits. En sa qualité de haut fonctionnaire du Parlement, le commissaire formulera des recommandations sur la meilleure façon d'atteindre les buts visés par la Loi, soit le maintien d'un dialogue informé entre les dirigeants politiques et les citoyens, une prise de décision éclairée et une transparence accrue.

ANNEXE 1. RAPPORT DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION AD HOC

Le pouvoir du commissaire à l'information ad hoc est délégué par le commissaire à l'information du Canada en vertu de l'article 59 de la *Loi sur l'accès à l'information*. La délégation actuelle a pris effet le 1^{er} mai 2008 pour une période d'un an, ou jusqu'à ce qu'elle soit révoquée, modifiée ou renouvelée. Il s'agit de la seconde délégation de ce type, la première ayant été consentie en 2007 à l'honorable Peter Cory.

Le commissaire délègue à :

l'honorable W. Andrew MacKay, à titre de commissaire ad hoc, les pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*, incluant les articles 30 à 37 et l'article 42 de la Loi, afin de recevoir et d'enquêter de façon indépendante toute plainte prévue à l'article 30 de la Loi concernant des réponses aux demandes de communication adressées au Commissariat à l'information du Canada en vertu de la Loi.

La délégation met en œuvre les modalités découlant du fait que le Commissariat à l'information est assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information*. Par conséquent, les activités et les décisions du Commissariat relatives aux demandes de communication qui lui sont adressées peuvent faire l'objet d'un examen, comme dans le cas des autres institutions fédérales, conformément à la *Loi fédérale sur la responsabilité* de 2007 et aux modifications apportées à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Comme le souligne l'honorable Peter Cory dans le rapport du commissaire à l'information ad hoc de 2008, il est capital que le commissaire ad hoc soit indépendant du commissaire à l'information, qu'il ait un bureau, une adresse postale et un numéro de téléphone distincts, qu'il puisse recourir aux services d'enquêteurs et d'adjoints eux-mêmes indépendants.

Selon moi, cette indépendance a été préservée au cours du dernier exercice et a été respectée par le commissaire à l'information. Grâce aux bons offices de ce dernier, les besoins du commissaire ad hoc ont été comblés. Le soutien d'une enquêtrice principale expérimentée, des services de secrétariat et des conseils juridiques ont été fournis au commissaire ad hoc par le Commissariat, qui a aussi payé les dépenses du bureau. J'aimerais notamment exprimer ma gratitude à M^{me} Julia O'Grady, dont les conseils ainsi que le travail d'enquête et de règlement des plaintes, fait de façon indépendante mais en collaboration avec le personnel du Commissariat, m'ont été très précieux.

Depuis le 1^{er} mai 2008, mon bureau a traité une douzaine de plaintes, qui ont toutes fait l'objet d'une enquête. Certaines d'entre elles sont antérieures au 1^{er} mai 2008. Trois d'entre elles, qui ne sont toujours pas réglées, portent sur le contrôle de certains éléments d'information électronique exercé par une institution fédérale, en l'occurrence le Commissariat à l'information. Ces plaintes soulèvent des questions tant sur le plan des faits (ce qui préoccupe le commissaire) que du droit, pour lesquelles j'ai obtenu les conseils juridiques d'un tiers. Ces plaintes seront, je l'espère, bientôt réglées.

D'autres plaintes déposées en 2008 portent sur l'application de l'article 16.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* dans les cas où le Commissariat à l'information prétend que l'information demandée par le plaignant ne peut être communiquée en raison d'une exception, puisqu'elle contient des renseignements créés ou obtenus dans le cadre d'une enquête ou d'un examen par le Commissariat. Soulignons que dans un tel cas, l'information n'est protégée par l'exception que jusqu'à ce que l'enquête, et tout acte de procédure connexe, soit terminée. Un examen systématique par le commissaire de ces demandes après la conclusion d'une enquête serait de rigueur.

Trois plaintes ont soulevé la question de la compétence du commissaire à l'information ad hoc dans les cas où l'institution gouvernementale a refusé de communiquer l'information demandée après avoir consulté le Commissariat à l'information. Selon mon interprétation de la compétence du commissaire ad hoc, exposée dans la délégation ci-dessus, à moins que l'information ne soit demandée au commissaire à l'information et que celui-ci refuse de la communiquer, aucune décision prise par le Commissariat ne nécessite un examen.

Je suis d'accord avec mon prédécesseur, l'honorable Peter Cory, qui estimait « qu'il [était] nécessaire de maintenir la fonction du commissaire ad hoc, car il est indispensable de faire en sorte qu'un organe indépendant du commissaire examine et traite correctement les plaintes déposées contre le commissaire ». Cela demeure l'objectif poursuivi par ce bureau.

Le commissaire à l'information ad hoc,

A handwritten signature in dark ink, reading "W. Andrew MacKay". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

L'honorable W. Andrew MacKay

ANNEXE 2. AFFAIRES JUDICIAIRES EN COURS

Affaires présentement devant la Cour fédérale dans lesquelles intervient le commissaire à l'information.

| Affaire | Prochaine étape | Question en cause |
|---|--|---|
| Contrôle des documents dans un Cabinet de ministre Commissaire à l'information c. ministre de la Défense nationale, A-378-08 | Date d'audience à fixer, et tenue de l'audience | Appel par le commissaire à l'information de la décision dans <i>Commissaire à l'information c. ministre de la Défense nationale</i> , 2008 CF 766 Interprétation de l'expression « relevant d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale) Pour de plus amples renseignements, voir p. 32 |
| Contrôle des documents dans le Cabinet du Premier ministre Commissaire à l'information c. premier ministre, A-379-08 Appel incident : Premier ministre c. commissaire à l'information | Date d'audience à fixer, et tenue de l'audience | Appel par le commissaire à l'information et appel incident par le premier ministre de la décision dans <i>Commissaire à l'information c. premier ministre</i> , 2008 CF 766 Interprétation de l'expression « relevant d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale) L'appel incident vise à établir si le premier ministre est un fonctionnaire responsable d'une institution fédérale. Pour de plus amples renseignements, voir p. 32 |
| Contrôle des documents dans un Cabinet de ministre Commissaire à l'information c. ministre des Transports, A-380-08 | Date d'audience à fixer, et tenue de l'audience | Appel par le commissaire à l'information de la décision dans <i>Commissaire à l'information c. ministre des Transports</i> , 2008 CF 766 Interprétation de l'expression « relevant d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale) Pour de plus amples renseignements, voir p. 32 |
| Registres de l'emploi du temps du premier ministre sous le contrôle de la GRC Commissaire de la GRC c. commissaire à l'information, A-413-08 | Date d'audience à fixer, et tenue de l'audience | Appel par le commissaire de la GRC de la décision dans <i>Commissaire à l'information c. commissaire de la GRC</i> , 2008 CF 766 Exception : article 19 Pour de plus amples renseignements, voir p. 32 |
| Statham c. président de la Société Radio-Canada et commissaire à l'information, T-782-08 | Audience le 3 juin 2009 | Demande d'une révision judiciaire présentée en vertu de l'article 41 de <i>Loi sur l'accès à l'information</i> contre la Société Radio-Canada relativement à de nombreuses demandes de communication. Vise à établir la compétence de la Cour en vertu des articles 41 et 49 de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> . Pour de plus amples renseignements, voir p. 38 |
| (Le commissaire à l'information agit à titre d'intervenant) | | |
| Ontario (ministère de la Sécurité et de la Sécurité publique) et autres c. Criminal Lawyers' Association, CSC, S-32171 | Jugement pris en délibéré lors de l'audience du 11 décembre 2008 | Appel par le ministère de la Sécurité et de la Sécurité publique de l'Ontario de la décision dans <i>Criminal Lawyers' Association c. Ontario (ministère de la Sécurité et de la Sécurité publique)</i> , 2007 ONCA 392 Vise à établir si une disposition d'exception dans la <i>Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée</i> de l'Ontario contrevient à la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> (article 2b) – liberté d'expression, car elle n'élargit pas la portée de la primauté de l'intérêt public. Pour de plus amples renseignements, voir p. 38 |
| (Le commissaire à l'information agit à titre d'intervenant) | | |

ANNEXE 3. MODIFICATIONS APPORTÉES ET PROPOSÉES À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Modification des annexes et du décret sur la désignation en 2008-2009

| Loi ou décret | Projet de loi | Référence | Entrée en vigueur | Modification |
|---|---------------|---------------------|---|---|
| <i>Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 janvier 2009 et mettant en œuvre des mesures fiscales connexes</i> | C-10 | S.C. 2009, chap. 2 | Sanction royale le 12 mars 2009. Date d'entrée en vigueur fixée par décret. | Adjonction de <i>Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada</i> à l'annexe II ainsi que de la mention « paragraphe 45.3(1) ». |
| <i>Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif concernant la Première Nation de Tsawwassen et modifiant certaines lois en conséquence</i> | C-34 | S.C. 2008, chap. 32 | 3 avril 2009 | Le paragraphe 13(3) de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> est modifié par adjonction, après l'alinéa e), de ce qui suit : f) du gouvernement tsawwassen, au sens du paragraphe 2(2) de la <i>Loi sur l'accord définitif concernant la Première Nation de Tsawwassen</i> . |
| <i>Loi constituant le Tribunal des revendications particulières et modifiant certaines lois en conséquence</i> | C-30 | S.C. 2008, chap. 22 | 18 novembre 2008 | Adjonction de <i>Loi sur le Tribunal des revendications particulières</i> à l'annexe I. Annexe II : adjonction de la mention des paragraphes 27(2) et 38(2) de la <i>Loi sur le Tribunal des revendications particulières</i> . |
| <i>Loi modifiant la Loi sur les musées et d'autres lois en conséquence</i> | C-42 | S.C. 2008, chap. 9 | 10 août 2008 | L'alinéa 68c) de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> est remplacé par ce qui suit : c) les documents déposés à Bibliothèque et Archives du Canada, au Musée des beaux-arts du Canada, au Musée canadien des civilisations, au Musée canadien de la nature, au Musée national des sciences et de la technologie ou au Musée canadien des droits de la personne par des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales ou pour ces personnes ou organisations. L'annexe I de la même loi est modifiée par adjonction de ce qui suit : Musée canadien des droits de la personne. |
| C.P. 2008-800 | | | 1 ^{er} juin 2008 | Adjonction de l'institution Secrétariat de la Commission de vérité et de réconciliation relative aux pensionnats indiens à l'annexe I. |
| C.P. 2008-802 | | | 1 ^{er} juin 2008 | Adjonction d'une institution au Décret sur la désignation |

Modifications proposées à la Loi

Deuxième session, trente-neuvième législature

| Projet de loi | Loi projetée | Dernière étape | Modifications |
|---------------|---|-------------------------------|---|
| C-554 | Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (transparence gouvernementale) | Première lecture, 29 mai 2008 | Le projet de loi reprend les propositions contenues dans la Loi sur la transparence du gouvernement, faites en 2005 par l'ancien commissaire à l'information John Reid. |
| C-556 | Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (amélioration de l'accès) | Première lecture, 2 juin 2008 | Le projet de loi reprend les propositions contenues dans la Loi sur la transparence du gouvernement, faites en 2005 par l'ancien commissaire à l'information John Reid. |

Première et deuxième sessions, quarantième législature

| Projet de loi | Loi projetée | Dernière étape | Modifications | Changes |
|---------------|--|---|---|---------|
| C-278 | Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (délai de réponse) | Première lecture, 2 février 2009 (projet de loi C-470 dans le rapport annuel de 2007-2008) | Le projet de loi prévoit la production d'un rapport à remettre au demandeur et au commissaire à l'information pour expliquer le retard et la date de réponse prévue dans le cas où une demande est encore en suspens 100 jours après sa réception. Il prévoit aussi que le commissaire à l'information fasse rapport annuellement du nombre de demandes en suspens. | |
| C-326 | Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (transparence gouvernementale) | Première lecture, 25 février 2009 (projet de loi C-554 dans la 39 ^e législature) | Le projet de loi reprend les propositions contenues dans la Loi sur la transparence du gouvernement, faites en 2005 par l'ancien commissaire à l'information John Reid. | |
| C-334 | Loi visant à interdire la pratique, la promotion et l'usage de la torture par des fonctionnaires canadiens et à garantir aux Canadiens le droit de ne pas être soumis à la torture dans leur pays et à l'étranger, et modifiant d'autres lois en conséquence | Première lecture, 5 mars 2009 | Le projet de loi modifie l'article 15 de la Loi sur l'accès à l'information pour garantir qu'il n'a pas pour effet d'empêcher la communication de documents sur la torture. | |
| S-203 | Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada | Première lecture, 27 janvier 2009 | Le projet de loi propose de modifier l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information. | |
| S-206 | Loi concernant le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable | Première lecture, 27 janvier 2009 | Le projet de loi propose de modifier le paragraphe 16.1(1) et l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information. | |
| S-214 | Loi réglementant les valeurs mobilières et constituant une seule commission des valeurs mobilières pour l'ensemble du Canada | Première lecture, 27 janvier 2009 | Le projet de loi propose d'exempter certains renseignements de l'obligation de divulgation. | |

Rapport

Premier rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et la motion adoptée par le Comité le mercredi 11 février 2009, le Comité recommande :

Que le gouvernement dépose à la Chambre, d'ici le 31 mai 2009, une nouvelle Loi sur l'accès à l'information, renforcée et modernisée, qui pourrait s'inspirer des travaux de l'ancien commissaire à l'information John Reid.

Motions

Motion de l'opposition
(M. McTeague) –
6 mars 2009

Que, compte tenu du rapport du 26 février 2009 du commissaire à l'information, qui condamne le « manque flagrant de leadership aux plus hauts échelons du gouvernement », la Chambre demande au gouvernement de modifier la Loi sur l'accès à l'information pour inclure dans son objet que « l'administration fédérale doit déployer des efforts raisonnables pour aider quiconque veut avoir accès à l'information, répondre à chacune des demandes de manière transparente, juste et exhaustive, dans des délais raisonnables » et, en outre, prévoir une dérogation à toutes les exceptions afin que l'intérêt public passe avant le secret gouvernemental, comme le Parti conservateur du Canada l'a promis dans son programme électoral de 2006.

Motion de l'opposition
(M. Siksay) –
3 mars 2009

Que la Chambre demande au gouvernement de reconnaître le droit à l'information des Canadiens et le principe de la transparence gouvernementale, plutôt que de restreindre encore davantage la diffusion de l'information et de cultiver le secret, et presse donc le gouvernement de déposer dans les 30 jours un projet de loi inspiré de celui de l'ancien commissaire à l'information John Reid visant à modifier la Loi sur l'accès à l'information, en consultation avec le Commissaire à l'information Robert Marleau.